



november 1997

*een onderzoek naar het contra legem verlenen
van bouwvergunningen*

***Handhaving van het
bouwvergunningvereiste***

Ra 12.044

DHV Milieu en Infrastructuur BV

Laan 1914, nr. 35
Postbus 1076
3800 BB Amersfoort
Telefoon (033) 468 27 00
Telefax (033) 468 28 01

Regiokantoor Heemskerk
Karshoffstraat 39
Postbus 286
1960 AG Heemskerk
Telefoon (0251) 24 40 04
Telefax (0251) 24 56 83

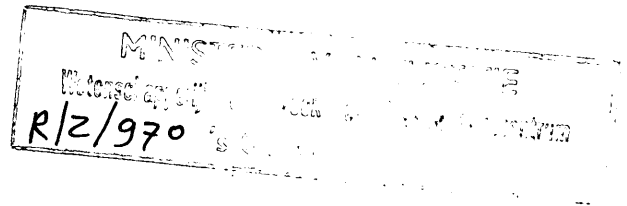
EWB/970

Universiteit Utrecht

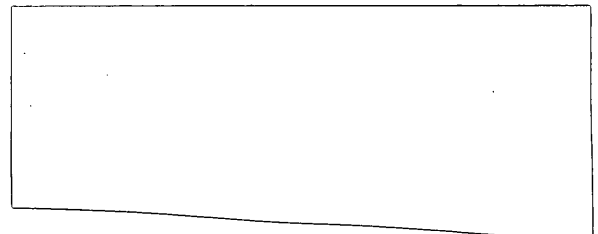
Hoofdrapport

*een onderzoek naar het contra legem verlenen
van bouwvergunningen*

***Handhaving van het
bouwvergunningvereiste***



dossier M0434-01.001
datum 9 november 1997
registratienummer ML-BU973335
versie 1



© DHV Milieu en Infrastructuur BV

Niets uit dit bestek/drukwerk mag worden vervoelvoudigd en/of openbaar gemaakt d.m.v. drukwerk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze ook, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van DHV Milieu en Infrastructuur BV, noch mag het zonder een dergelijke toestemming worden gebruikt voor enig ander werk dan waarvoor het is vervaardigd.

Het kwaliteitssysteem van DHV Milieu en Infrastructuur BV is gecertificeerd volgens NEN ISO 9001.

INHOUD HOOFDRAPPORT

BLAD

1	INLEIDING	3
1.1	Algemeen	3
1.2	Onderzoeksvragen	3
1.3	Indeling van het rapport	4
2	ONDERZOEKSMETHODE	5
3	WETTELIJK KADER VOOR DE VERLENING VAN BOUWVERGUNNINGEN	6
4	HANDHAVING VAN HET BOUWVERGUNNINGVEREISTE: SCHETS VAN DE PROBLEMATIEK	7
4.1	Positieve grondhouding jegens bouwen; voorkeur voor een zo informeel en licht mogelijke procedure	7
4.2	Instrumentele visie op het bestemmingsplan en de daarin vervatte voorschriften	8
4.3	Soorten schendingen	10
4.4	Derde-belanghebbenden	11
4.5	Vaste beleidslijnen versus incidentele beslissingen	12
4.6	Corruptie	13
4.7	De wijze waarop en de mate waarin schendingen plaatsvinden	15
5	REMEDIES	17
5.1	Politieke controle	17
5.2	Bestuurlijk toezicht	17
5.2.1	Algemeen	17
5.2.2	Aanvechten van ten onrechte verleende bouwvergunningen in juridische procedures	18
5.2.3	Verzoeken tot spontane vernietiging	20
5.3	Rechercheonderzoeken	22
5.4	Strafrechtelijke vervolging	23
6	CONCLUSIES	25
7	AANBEVELINGEN	27

BIJLAGE

Lijst van verkort aangehaalde literatuur

1 INLEIDING

1.1 Algemeen

Over de handhaving van bestemmingsplannen is al het nodige geschreven. Voor zover deze literatuur een neerslag vormt van empirisch onderzoek, komt daaruit steevast naar voren dat er nog geen sprake is van een adequaat handhavningsniveau. Voor een belangrijk deel betreft dat het onvoldoende gebruikmaken van (discretionaire) handhavningsbevoegdheden die de bestuursorganen ter beschikking staan. Tevens wordt melding gemaakt van het feit dat het gemeentebestuur in sommige gevallen zelf de rol van overtreder vervult, door in strijd met de relevante regelgeving bouwvergunningen en vrijstellingen te verlenen.

Hoewel naar de verlening van vrijstellingen in 1990 reeds uitgebreid onderzoek is gedaan door De Baas en Van Geest, ontbreekt een op de handhaving van het bouwvergunningvereiste toegespitst onderzoek vooralsnog. De literatuur inzake de handhaving van bestemmingsplannen verschaft daaromtrent wel enig inzicht, maar niet voldoende. Recente berichten in de pers maken daarnaast duidelijk dat de genoemde problematiek nog steeds actueel is. Zo wordt in NRC/Handelsblad van 24 januari 1997 verslag gedaan van het feit dat de gemeente De Ronde Venen sinds 1990 bij bijna de helft van de 2213 bouwaanvragen bewust en stelselmatig procedurefouten heeft gemaakt. Een nader onderzoek naar de rol van de overheid als (potentiële) overtreder van de bouwregelgeving lijkt daarom gerechtvaardigd.

1.2 Onderzoeksvragen

Dit onderzoek is erop gericht om meer inzicht te krijgen in de problematiek van het contra legem verlenen van bouwvergunningen. Hiertoe zijn twee wegen bewandeld. Allereerst is *empirisch onderzoek* verricht om in kaart te brengen hoe het feitelijk is gesteld met de verlening van bouwvergunningen en vrijstelling door gemeentebesturen. In dit kader zijn interviews afgenomen met ter zake deskundigen, waaronder vertegenwoordigers van gemeenten, de Inspectie Ruimtelijke Ordening (IRO) en het Openbaar Ministerie (OM). Tevens is dossieronderzoek verricht aan de hand van de zogenaamde rechercheonderzoeken van de Dienst Recherchezaken (DRZ) van het ministerie van VROM. De theoretische onderbouwing werd verkregen door een *literatuuronderzoek*, waarbij een analyse is gemaakt van de problematiek en de oplossingen die daarvoor in het verleden zijn aangedragen. Omdat in de literatuur ook verslag wordt gedaan van eerder verricht empirisch onderzoek, vormde de daaruit verkregen informatie tevens een belangrijke aanvulling op het praktijkonderzoek.

Binnen de hoofddoelstelling kunnen een aantal deelvragen worden onderscheiden. Allereerst is onderzocht in hoeverre overtreding van de wettelijke regels plaatsvindt bij de behandeling van bouwaanvragen door gemeentebesturen en/of -ambtenaren. Deze vraag is inventariserend van aard; doel is om te bekijken in hoeverre zich feitelijke handhavningsproblemen voordoen. Hoewel ook naar kwantitatieve gegevens is gevraagd, kunnen op basis hiervan geen harde uitspraken worden gedaan over de mate waarin bouwvergunningen contra legem worden verleend. De gehanteerde onderzoeksmethode (zie § 2) leent zich daar niet voor. Met behulp van de verzamelde kwantitatieve gegevens kan wel een globale indruk worden verkregen van de mate waarin het probleem zich voordoet.

Ten tweede is bekeken om welk type schendingen het gaat. Er zijn verschillende soorten schendingen denkbaar, samenhangend met de normen waaraan een bouwvergunning moet

worden getoetst. Daartoe behoren zowel planologische als bouwtechnische normen. Tevens kan worden gedacht aan coördinatiebepalingen of zuiver procedurele eisen, zoals de eis dat bouwaanvragen moeten worden gepubliceerd. Voorts zijn er bepalingen die een uitvloeisel vormen van bestuurlijk toezicht, zoals de eis dat een verklaring van geen bezwaar moet worden gevraagd aan de provincie als het gaat om procedures op grond van art. 19 WRO. De beantwoording van de vraag om welk type schendingen het gaat is van belang om meer inzicht te krijgen in de oorzaken en achtergronden van de problematiek.

In het verlengde van het voorgaande ligt de vraag om welke redenen de schendingen plaatsvinden. Deze vraag ziet met name op de aard van de handhavingsproblemen (juridisch, financieel, praktisch, politiek). Het gaat daarbij in eerste instantie om het achterhalen van de beweegredenen: waarom worden bouwvergunningen in strijd met de wet verleend? In dit kader is tevens interessant wat de rol is van politieke gezagsdragers, zoals een wethouder of burgemeester, en degenen die met de uitvoering van de regelgeving zijn belast, te weten de betrokken gemeenteambtenaren.

Wanneer duidelijk is dat er schendingen plaatsvinden is de vraag of hiertegen wordt opgetreden en zo ja, door wie. Er zijn verschillende instanties die actie kunnen ondernemen tegen het verlenen van bouwvergunningen in strijd met de wet. Op grond van art. 273 Gemeentewet is de burgemeester bevoegd om een besluit ter vernietiging aan de Minister voor te dragen. Bij de geselecteerde gemeenten is geverifieerd of hiervan ook daadwerkelijk gebruik wordt gemaakt ten aanzien van besluiten tot verlening van bouwvergunningen. Daarnaast kan men denken aan de provincie en de Inspecties, met name de IRO en de Inspectie Volkshuisvesting (IVH), die zowel in de stimulerende en preventieve als in de correctieve sfeer diverse mogelijkheden hebben. Ten slotte is de vraag of het OM nog een rol van betekenis zou kunnen spelen, in de zin dat vervolging kan worden ingesteld tegen ambtenaren en bestuurders wegens het ten onrechte afgeven van bouwvergunningen.

1.3 Indeling van het rapport

Na een uiteenzetting van de methode van onderzoek in § 2, wordt in § 3 kort het wettelijke kader geschetst waarbinnen beslissingen tot verlening van een bouwvergunning moeten worden beoordeeld. De kern van het onderzoek is opgenomen in § 4, waarin een algemeen beeld wordt gegeven van de problematiek van het contra legem verlenen van bouwvergunningen. In aansluiting hierop bevat § 5 een opsomming van mogelijke remedies, waarbij zowel de 'opbrengsten' als de tekortkomingen van de verschillende oplossingsrichtingen op een rijtje worden gezet. Het rapport wordt afgesloten met conclusies (§ 6) en aanbevelingen (§ 7).

2 ONDERZOEKSMETHODE

Zoals gezegd is naast literatuuronderzoek ook empirisch onderzoek verricht naar het contra legem verlenen van bouwvergunningen. Dit praktijkonderzoek bestond uit twee delen. Ten eerste zijn gesprekken gevoerd met ter zake deskundigen, waaronder gemeenten, de IRO en het OM. De gesprekken met de IRO en het OM zijn zoveel mogelijk telefonisch gevoerd. Met de IRO heeft echter ook één uitgebreid persoonlijk interview plaatsgevonden.

In totaal zijn in zes gemeenten gesprekken gevoerd. Het betreffen kleine tot middelgrote en één grote gemeente. De gesprekken die in deze gemeenten zijn gevoerd waren vooral kwalitatief van opzet. Daarbij is zowel met ambtenaren als bestuurders gesproken. Bij de selectie van gemeenten is rekening gehouden met de volgende factoren:

- zowel gemeenten waar wel als gemeenten waar geen rechercheonderzoek is uitgevoerd;
- minimaal één gemeente die de laatste jaren 'in opspraak' is geraakt en een gemeente waarover relatief weinig bekend is;
- een gemeente waar een actief gedoogbeleid wordt gevoerd;
- niet alleen kleine maar ook een grote gemeente.

Ten tweede is gebruik gemaakt van informatie die bij de DRZ aanwezig is. De DRZ beschikt over dossiers van gemeenten waarbij in het verleden, veelal op initiatief van de IRO, in samenwerking met de andere VROM-inspecties (volkshuisvesting en milieu) een zogenaamd rechercheonderzoek is uitgevoerd. In het kader van een dergelijk onderzoek wordt o.a. nagegaan in hoeverre de regels worden nageleefd bij het verlenen van bouw- en milieuvergunningen. De dossiers waarin verslag wordt gedaan van het uitgevoerde onderzoek bevatten veel - zowel kwantitatieve als kwalitatieve - informatie en vormen een goede aanvulling op de gesprekken die met gemeenten zijn gevoerd.

Voordat een aanvang is gemaakt met het empirische onderzoek heeft een globale verkenning van de literatuur plaatsgevonden. De resultaten daarvan zijn gebruikt om een aanpak te kiezen voor het empirisch onderzoek en om vragenlijsten te maken voor de af te nemen interviews. Gedurende de verdere looptijd van het onderzoek is een meer diepgaande literatuurstudie verricht, met als doel een duidelijk beeld te schetsen van de problematiek van het contra legem verlenen van bouwvergunningen, waarbij ook achtergronden en oorzaken aan de orde komen. De resultaten van het empirisch onderzoek zijn (separaat) verwerkt in een eindrapport. Ten behoeve van deze samenvatting zijn de resultaten van het literatuur- en het empirisch onderzoek geïntegreerd.

3 WETTELIJK KADER VOOR DE VERLENING VAN BOUWVERGUNNINGEN

In art. 40 Ww is als uitgangspunt geformuleerd dat het is verboden te bouwen zonder vergunning van B en W. Uit de systematiek en inhoud van de Ww blijkt dat de strekking van het vergunningstelsel zowel is gelegen in het waarborgen van de bouwtechnische kwaliteit als in de planologische inpasbaarheid en het uiterlijk aanzien van bouwwerken. Hoewel de meeste bouwwerken vergunningplichtig zijn heeft de wetgever een voorafgaande toets in de vorm van een vergunningvereiste niet voor alle bouwwerken noodzakelijk geacht. Ten eerste bevat art. 42 Ww een regeling voor de zogenaamde meldingplichtige bouwwerken: bouwwerken waarvoor geen vergunning noodzakelijk is maar die wel moeten worden gemeld. Binnen een bepaalde termijn toetsen B en W of het bouwwerk al dan niet aan de wettelijke criteria voldoet. De bouwwerken waarvoor een melding volstaat worden opgesomd in het Besluit meldingplichtige bouwwerken. Daarnaast is voor de onder art. 43 Ww vallende bouwwerken noch een vergunning noch een melding vereist. Dit zijn de zogenaamde vergunningvrije bouwwerken. Uit de opsomming in art. 43 Ww blijkt dat het om bouwwerken gaat van zeer ondergeschikte aard (antenne, schutting etc.).

Voor het toetsingskader inzake bouwvergunningen is met name art. 44 Ww van belang. Daaruit blijkt dat de bouwvergunning kan worden gezien als een in hoge mate gebonden beschikking. Het gebonden karakter van de beslissing komt met name tot uiting in de eerste zinsnede van art. 44 Ww: 'De bouwvergunning mag alleen en moet worden geweigerd, indien (...)'. Dit impliceert dat de vergunning moet worden verleend als aan de wettelijke voorwaarden is voldaan en tevens moet worden geweigerd als de beslissing daarmee in strijd is. Deze constructie wordt ook wel aangeduid als het *limitatief-imperatieve stelsel* van de bouwvergunning. Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat hieraan twee uitgangspunten ten grondslag liggen, die beide verband houden met de rechtsstaatgedachte.¹ Enerzijds kan het limitatief-imperatieve stelsel worden gezien als uitvloeisel van het specialiteitsbeginsel, omdat de bouwvergunning alleen mag worden geweigerd wegens de in de wet genoemde redenen. Dit beginsel waarborgt de rechtszekerheid van de aanvrager. Anderzijds kan in het limitatief-imperatieve stelsel het legaliteitsbeginsel worden teruggevonden. De wetgever heeft willen vastleggen dat afwijkingen van het toetsingskader alleen in van tevoren omschreven en dus geclausuleerde gevallen geoorloofd zijn. In art. 44 Ww zijn vijf toetsingsgronden opgenomen, te weten:

- het Bouwbesluit;
- de bouwverordening;
- welstandseisen;
- het bestemmingsplan of de krachtens dit plan gestelde eisen;
- de Monumentenwet of de op basis daarvan vastgestelde monumentenverordeningen.

¹ Struiksma 1996, p. B 2-8.

4 **HANDHAVING VAN HET BOUWVERGUNNINGVEREISTE: SCHETS VAN DE PROBLEMATIEK**

Hierna zal aan de hand van de verschillende beschikbare bronnen een algemeen beeld worden geschetst van de problematiek van het contra legem verlenen van bouwvergunningen (en vrijstellingen). Naast gegevens uit het praktijkonderzoek zal daarbij tevens gebruik worden gemaakt van informatie uit eerder verricht empirisch onderzoek, waarbij ook het verlenen van bouwvergunningen en vrijstellingen is onderzocht.² Voorts kan o.a. informatie worden geput uit jurisprudentie, het optekenen van eigen ervaringen door ambtenaren of bestuurders³ en allerhande beleidsstukken. Ook de kranten maken een enkele keer melding van 'foute' gemeenten.⁴

4.1 **Positieve grondhouding jegens bouwen; voorkeur voor een zo informeel en licht mogelijke procedure**

Uit eerder verricht empirisch onderzoek komt als algemeen beeld naar voren dat gemeenten in beginsel een positieve grondhouding hebben ten opzichte van bouwen. Leidend beginsel bij de vergunningverlening is dat men, indien er geen bijzondere bezwaren zijn, zo mogelijk het initiatief van de aanvrager niet wil blokkeren door het weigeren van de bouwvergunning.⁵ Dat een aanvraag zonder meer wordt afgewezen, gebeurt niet snel.⁶ Aanvragers van bouwvergunningen zijn 'cliënten'. In verband daarmee bestaat bij gemeenteambtenaren een sterke voorkeur voor een zo informeel mogelijke behandeling van vergunningaanvragen en een zo licht mogelijke procedure.⁷ Indien een geschil ontstaat is men veelal bereid wederzijds (wat water bij de wijn te doen). Ambtenaren gaan daarbij doorgaans niet zo ver dat zij ter

² Met name De Muijnck 1988, p. 172-175, De Baas/Van Geest 1990, p. 39 e.v., Instituut voor Bouwrecht 1990, p. 61 e.v., De Koe/Laperre 1992, p. 825-837, Niemeijer 1991, p. 95 e.v. en Hoitink/Michiels 1993, p. 20 e.v.

³ Zie bijvoorbeeld Strous 1987, p. 283-287.

⁴ Een voorbeeld vormt een artikel in het Hengelo's Dagblad van 25 juni 1991, over de gemeente Borne: *De villawijk Zuid Esch wordt bijzonder mooi maar het gemeentebestuur lapt de voorschriften van het bestemmingsplan aan zijn laars*. Over dezelfde gemeente kopt de krant van 10 augustus 1991 *Gemeente veel te soepel met vergunning*. Ook de gemeente De Ronde Venen kwam in het nieuws als gemeente die bij het behandelen van bouwaanvragen 'bewust en stelselmatig' procedurefouten maakt (zie § 1.1).

⁵ De Baas/Van Geest 1990, p. 65 en Hoitink/Michiels 1993, p. 21-22.

⁶ Zie Van Zundert 1980, die in zijn onderzoek van 260 vergunningaanvragen komt tot twee weigeringen.

⁷ O.a. De Baas/Van Geest 1990, p. 57 e.v. en Niemeijer 1991, p. 106 e.v.

voorkoming van een geschil bouwtechnisch onverantwoorde plannen accepteren.⁸ De ondergrens wordt gevormd door de regels voor het maken van een "goed en degelijk bouwwerk". Globaal heeft men de bouwverordening en het Bouwbesluit daarbij wel in zijn hoofd, maar vakkennis en ervaring spelen ook een rol. Afwijking van bouwtechnische voorschriften vindt wel plaats maar met name in de sfeer van de maatvoering (maximum afmetingen van bouwwerken e.d.).⁹

Bij planologische voorschriften bestaat vaak meer beoordelingsvrijheid. Wordt een bouwplan wel positief beoordeeld maar is er sprake van strijd met het bestemmingsplan, dan kan eventueel gebruik worden gemaakt van vrijstellingsmogelijkheden in de WRO. In een aantal gevallen leidt het streven naar een zo licht mogelijke procedure ertoe dat een andere grens tussen de verschillende wetsartikelen wordt getrokken dan de wetgever heeft gedaan.¹⁰ Het empirisch onderzoek bevat daarvan veel illustraties. Een bekend voorbeeld vormt het volgen van de zogenaamde "verkorte art. 19-procedure", waarbij de procedure wordt gereduceerd tot het peilen van bezwaren bij omwonenden; indien er geen reacties komen wordt de procedure niet verder vervolgd en de vergunning verleend. Tevens komt het voor dat bouwvergunningen worden verleend in strijd met het bestemmingsplan of de bouwregelgeving, zonder dat daartoe enige vrijstellingsprocedure wordt gevolgd. Dit wordt wel aangeduid als het "toepassen van art. 5".¹¹

Illustratief voor deze praktijk is het beleid van één van de geïnterviewde gemeenten. B en W hebben onder meer het volgende besloten: "Indien bij aanvragen om bouwvergunning er strijd bestaat met het vigerende bestemmingsplan, doch materieel gezien zich niets verzet tegen een planologische inpassing van het bouwwerk in het bestemmingsplan, het bouwplan bovendien niet-ingrijpend is en er bij publicatie geen bezwaren inkomen, is het college bereid dergelijke aanvragen zonder bijzondere procedure te honoreren".

4.2 Instrumentele visie op het bestemmingsplan en de daarin vervatte voorschriften

Naast de genoemde oorzaken (positieve grondhouding jegens bouwen, voorkeur voor een zo informeel en licht mogelijke procedure) is een oorzaak voor het in strijd met de wet verlenen van bouwvergunningen tevens gelegen in de visie op het bestemmingsplan en de daarin vervatte voorschriften. Als verklaring voor het contra legem verlenen van bouwvergunningen wordt dikwijls gewezen op de problematiek van de verouderde bestemmingsplannen. Het plan bevat voor een belangrijk deel beleidsinzichten, die met het verstrijken van de tijd veranderen. Ook kunnen zich omstandigheden voordoen die ten tijde van de planvorming niet waren

⁸ Niemeijer 1991, p. 111 e.v. en Hoitink/Michiels 1993, p. 24-25.

⁹ Hoitink/Michiels 1993, p. 24-25.

¹⁰ Zie De Baas/Van Geest 1990, p. 58-59 en Hoitink/Michiels 1993, p. 31-37. De Muijnk spreekt in dit kader van 'substitutie-effecten' (De Muijnk 1988, p. 175).

¹¹ De Baas/Van Geest 1990, p. 58-59, Hoitink/Michiels 1993, p. 21 e.v. en De Koe/Laperre 1992, p. 836.

voorzien. Dit kan tot gevolg hebben dat voor betrekkelijk kleine bouwwerken naar het oordeel van het gemeentebestuur onevenredig zware procedures moeten worden gevolgd (wettelijke publicatieplicht, tervisielegging, verklaring van geen bezwaar). In plaats van de vaak kostbare en tijdrovende actualisering van het plan redt men zich dan met een (vaak wat al te) soepele regeltoepassing.

Zo vormde de grote hoeveelheid verouderde plannen in één van de geïnterviewde gemeenten (mede) de aanleiding voor de notitie "Naar een flexibel bouw- en woningtoezicht beleid (over het spanningsveld tussen regel en praktijk)". De notitie is door B en W vastgesteld en schrijft een nieuwe werkwijze voor waarbij in bepaalde gevallen de wettelijke procedurevoorschriften niet op juiste wijze worden toegepast. Het betreft hier vooral het niet aanvragen van verklaringen van geen bezwaar bij de provincie.

Een dieper liggende oorzaak lijkt gelegen in de nogal instrumentele visie op de toepasselijke voorschriften. Dikwijls wordt als rechtvaardiging voor het in strijd met de wet verlenen van bouwvergunningen aangevoerd dat "niet naar de letter maar wel naar de geest van de planvoorschriften wordt gehandeld".¹² Het bestemmingsplan is 'slechts' een middel om achtergelegen doelstellingen te bereiken. Ook De Baas en Van Geest constateren dat, gelet op de onderzoeksresultaten, het bestemmingsplan niet meer is dan een beleidsstuk waarvan in principe altijd kan worden afgeweken.¹³ Deze instrumentele visie op het recht wordt in de hand gewerkt door veelvuldige wijzigingen van de regelgeving.¹⁴ Ook op dit moment is de regelgeving volop in beweging. Inmiddels is een wetsvoorstel ingediend met als doel een verruiming van art. 18a (de zogenaamde. kruimelgevallen) en het introduceren van een zelfstandige projectprocedure.¹⁵ Naast de WRO zal ook de Woningwet niet ongewijzigd blijven. Het kabinet heeft besloten om als onderdeel van het project Markwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit knelpunten in de bouwregelgeving te onderzoeken. Aanleiding daarvoor vormen de resultaten van de evaluatie van de Woningwet, waaruit o.a. naar voren komt dat de driedeling in bouwwerken niet goed werkt en verwarring bestaat over de meldingsplicht.¹⁶ Ook het Bouwbesluit levert problemen op. Een knelpunt is dat dezelfde regels op verschillende plekken door verschillende gemeenten tot verschillende interpretaties leiden. Op die manier ontstaan bij veel gemeenten eigen aanvullingen op de regels. Nagegaan zal worden welke onderdelen uit het Bouwbesluit kunnen worden geschrapt dan wel sterk kunnen worden vereenvoudigd.

¹² Hoitink/Michiels 1993, p. 27.

¹³ De Baas/Van Geest 1990, p. 76.

¹⁴ Zie ook Van Buuren in het verslag van de jaarvergadering VBR 1991 over Handhaving van Bouwrecht, BR 1992, p. 270.

¹⁵ TK 1996-1997, 25 311. Zie ook Kabinetsstandpunt Evaluatie WRO/Bro, TK 1994-1995, 24 254, nr 1.

¹⁶ Zie Bregman/Meijer/Winter 1997, p. 19-25.

Het evaluatieonderzoek wijst tevens uit dat de Woningwet *niet* heeft geleid tot een groot aantal fictieve verleningen. Op voorhand werd daarvoor wel gevreesd, maar de novelle die leidde tot aanpassing van art. 46, derde lid heeft dit voorkomen. Op grond hiervan is een van rechtswege verleende vergunning in strijd met het bestemmingsplan onmogelijk geworden.¹⁷ Ook uit de gesprekken die in het kader van dit onderzoek met gemeenten zijn gevoerd, kwam naar voren dat fictieve verleningen betrekkelijk weinig voorkomen. Dit neemt niet weg dat de bouwer lange tijd in onzekerheid kan verkeren of de vergunning fictief is verleend of niet.

Daarnaast speelt de geringe normatieve lading van veel planologische voorschriften een rol.¹⁸ De normen in een bestemmingsplan zijn in het algemeen niet de positivering van hetgeen als rechtvaardig wordt ervaren, maar van de ruimtelijke visie op de inrichting van een gebied. Dit brengt mee dat in de ogen van de betrokken ambtenaar of bestuurder niet elke overtreding even zwaar mag worden geteld, omdat er - materieel gezien - geen sprake is van een vergrijp. Strous spreekt in dat kader over een "relativerende benadering van ongerechtigheden die volgens het boekje overtredingen heten".¹⁹

4.3 Soorten schendingen

Naast de al genoemde gevallen kwamen uit de interviews en de bestudeerde dossiers de volgende typen schendingen naar voren:

- schending van de coördinatiebepaling in art. 52 Ww;
- niet op de juiste wijze toepassen van het overgangsrecht;
- het toepassen van art. 18a WRO zonder dat het bouwwerk voldoet aan de maximumgrenzen zoals neergelegd in het Besluit meldingplichtige bouwwerken;
- akkoord gaan met een melding terwijl het bouwwerk vergunningplichtig is;
- verlenen van een bouwvergunning op grond van art. 18 WRO zonder een termijn vast te stellen;
- 'impliciet' verlenen van een binnenplanse vrijstelling zonder de vereiste procedure te volgen, bijvoorbeeld door (standaard) toe te stemmen met een kleine (10 of 20%) overschrijding van het bouwblok of de afmetingen zonder het volgen van de vereiste vrijstellingsprocedure;
- niet voldoen aan de aanhoudingsplicht op grond van art. 50 Ww;
- verlenen van een tijdelijke vrijstelling (art. 17 WRO) in gevallen waarin geen sprake is van een tijdelijk afwijking van het plan en zonder dit te melden bij de IRO;
- verzuimen om advies te vragen aan de Welstandscommissie;
- ontbreken van de vereiste schone-grondverklaring;
- afwijkingen van rooilijnen en bebouwingspercentages.

¹⁷ Zie Bregman/Meijer/Winter 1997, p. 23.

¹⁸ Zie daarover o.a. Van Zundert 1986, p. 329-340.

¹⁹ Strous 1987, p. 285.

4.4 Derde-belanghebbenden

De hiervoor beschreven 'flexibiliteit' bij de regeltoepassing geldt in het algemeen niet voor bouwplannen die strijdig zijn met belangrijke uitgangspunten van planologisch beleid of waardoor zwaarwegende belangen van derden worden aangetast.²⁰ Met de belangen van derden wordt ook op andere manieren rekening gehouden.

Ten eerste probeert men erop te letten dat andere burgers door het contra legem verlenen van een bouwvergunning en/of vrijstelling niet in hun rechten worden aangetast.²¹ Dit kan bijvoorbeeld gebeuren door een 'onverplichte' tervisielegging van het bouwplan. Komen er geen bezwaren, dan kan de vergunning zonder verdere procedure worden verleend ook al verzet art. 44 Woningwet zich daartegen. Soms wordt een getekende verklaring van burens gevraagd waarin deze te kennen geven geen bezwaar te hebben tegen een bepaalde bouwactiviteit.²² In alle gevallen behouden derden hun bezwaar- en beroepsmogelijkheden. Het risico dat de bouwvergunning later door de rechter wordt vernietigd wordt doorgaans op voorhand bij de vergunninghouder gelegd door middel van een clause in de bouwvergunning dat verlening op eigen risico geschiedt.

Zo wordt bij de gemeente Apeldoorn gewerkt met een "Verklaring inzake aansprakelijkheid bouwen", die door de aanvrager moeten worden ondertekend om alle risico's voor zijn rekening te nemen. Zie Pres. Rb. Zutphen 3 november 1994, BR 1995, p. 39. Ook uit het empirisch onderzoek kwam deze handelswijze naar voren.

In dit kader is tevens van belang dat de Hoge Raad in het arrest *Gemeenschappelijke Eigendom/Den Haag*²³ heeft uitgemaakt dat het risico van een nog niet onherroepelijke bouwvergunning in beginsel bij de vergunninghouder berust. Dit is alleen anders als van de zijde van de gemeente bij de vergunninghouder "het gerechtvaardigd vertrouwen is gewekt dat een ingesteld of nog in te stellen bezwaar of beroep niet tot vernietiging kan leiden". Hoewel de HR zich daarover niet uitdrukkelijk uitlaat, moet worden aangenomen dat het 'risico-beginsel' ook geldt in de verhouding tussen de vergunninghouder en derden die door de bouw schade hebben geleden.²⁴ De Afdeling bestuursrechtspraak lijkt de benadering van de HR thans te volgen.²⁵

²⁰ De Baas/Van Geest 1990, p. 89 e.v., Niemeijer 1991, p. 113 en Hoitink/Michiels 1993, p. 25 e.v.

²¹ Zie ook De Baas/Van Geest 1990, p. 62.

²² Zie ook Hoitink/Michiels 1993, p. 26.

²³ HR 29 april 1994, AB 1994, 530 m.nt F. van der Burg, Gem.stem nr 6993, 4 m.nt HH, BR 1994, p. 773 m.nt Koeman, AAe 1994, p. 835 m.nt Drupsteen.

²⁴ Teunissen 1997, p. 363.

²⁵ Zie o.a. ABRS 9 december 1996, Gem.stem nr 7056, 7, BR 1997, p. 658 en ABRS 17 maart 1997, NJB 1997, 35.

4.5 Vaste beleidslijnen versus incidentele beslissingen

Zoals hiervoor al bleek worden over de 'toegestane' afwijkingen veelal onderlinge afspraken gemaakt of zijn er richtlijnen opgesteld die bij de toetsing van bouwplannen worden gehanteerd. Hiervan kwamen wij in het empirisch onderzoek verschillende voorbeelden tegen. In toenemende mate worden dergelijke afspraken of richtlijnen neergelegd in beleidsregels die ook buiten de gemeentelijke organisatie bekend worden gemaakt.²⁶ Dit acht men gewenst uit een oogpunt van rechtszekerheid en rechtsgelijkheid.

Zo hanteert de gemeente Apeldoorn blijkens de nota "Ruimtelijk beleid gehandhaafd" (1992) een toetsingskader voor gedogen dat mede van toepassing is op bouwen, met als doel het gedoogbeleid inzichtelijk en hanteerbaar te maken en elke schijn van bevoordeling weg te nemen. Het grote probleem in deze gemeente vormt het enorme aantal verouderde bestemmingsplannen. De beleidslijn houdt in dat verouderde voorschriften van bestemmingsplannen in principe niet worden gehandhaafd, tenzij de gemeente daartoe door derden wordt 'gedwongen'. Vooraf gedogen van een bouwplan geschiedt 'om administratieve redenen' door middel van een bouwvergunning. Bij de bouwvergunning wordt de aanvrager geïnformeerd over de status van de bouwvergunning en de eventuele consequenties daarvan. Ook worden afspraken over aansprakelijkheid gemaakt. Ten slotte zijn bouwplannen die betrekking hebben op grotere en gevoelige projecten uitgezonderd van het gedoogbeleid. In die gevallen wordt de voorkeur gegeven aan een planherziening.

Het komt ook voor dat de vergunningverlening niets te maken heeft met een algemene beleidslijn of interne afspraken maar dat ad hoc wordt afgeweken van de toepasselijke regelgeving. Een bekend gegeven is dat de verantwoordelijke bestuurder in een persoonlijk gesprek met de aanvrager door de knieën gaat, en, in weerwil van negatieve ambtelijke adviezen, tot verlening besluit.²⁷ Dit verschijnsel lijkt zich vaker in kleine dan in grote gemeenten voor te doen. Zo kunnen de sociale en politieke verhoudingen in met name kleine (plattelands)gemeenten zodanig zijn dat hiervan grote druk uitgaat op de betrokken bestuurder.

Overwegingen die blijkens het empirisch onderzoek een rol spelen zijn bijvoorbeeld dat de bedrijfsvoering op deze wijze rendabel kan worden gehouden, een bouwvergunning uit sociale overwegingen gewenst is (geestelijk gehandicapte zoon gaat verbouwde schuur bewonen, noodgebouw voor een school), of van de vergunninghouder in een ander kader nog medewerking is vereist, bijvoorbeeld in verband met de aanleg van een fietspad over diens grondgebied.

²⁶ Bijvoorbeeld zogenaamde 'tussenbeleidnotities', waarin wordt aangegeven welke beleidsregels in aanvulling op of in afwijking van het verouderde plan zullen worden gehanteerd. Zie Hoitink/Michiels 1993, p. 61.

²⁷ Zie o.a. Strous 1987, p. 285-286 en Hoitink/Michiels 1993, p. 26.

Naast druk van buitenaf kunnen incidentele afwijkingen ook worden veroorzaakt doordat de bestuurder of ambtenaar een concreet eigen belang heeft bij wetsovertreding. Hierop zal in § 4.6 nader worden ingegaan.

4.6 Corruptie

Wanneer ambtenaren of bestuurders persoonlijk profiteren van de wetsovertreding, kan sprake zijn van het plegen van een strafbaar feit. Daarbij kan met name worden gedacht aan bepaalde vormen van *corruptie*. Van bestuurlijke corruptie kan worden gesproken wanneer ambtenaren of bestuurders in functie iets doen of nalaten omdat ze daarmee persoonlijk financiële of andere gunsten verwerven van derden (individuen, organisaties, bedrijven).²⁸ Het kan daarbij om de meest uiteenlopende gedragingen gaan. Wanneer bijvoorbeeld een wethouder op uitnodiging van een bouwbedrijf een groot cultureel evenement in het buitenland bezoekt, is sprake van persoonlijk profijt en kan dus (afhankelijk van de tegenprestatie) sprake zijn van corruptie.²⁹ Het aannemen van een gift of belofte in de wetenschap dat in ruil daarvoor een met de ambtsplicht strijdige handeling moet worden verricht, is strafbaar gesteld op grond van art. 363 Sr. Het gaat hier om de situatie dat de bestuurder of ambtenaar zelf een strafbaar feit pleegt. Dat er een vergunning is afgegeven in strijd met de wet, is daartoe niet voldoende. Op grond van art. 107 Ww e.v. vormt immers uitsluitend het *bouwen* zonder vergunning een strafbaar feit, niet het *verlenen van een bouwvergunning* door het bestuursorgaan in strijd met de wet.

Daarnaast is het denkbaar dat het bestuursorgaan door de vergunningverlening (onbewust) meewerkt aan het plegen van strafbare feiten door derden. Deze vraag valt buiten het kader van dit onderzoek. Overigens is daarnaar, ook met betrekking tot de bouwvergunning, al wel onderzoek verricht.³⁰

Over de vraag of en in hoeverre corrupt gedrag zich voordoet bij het verlenen van bouwvergunningen, is bijzonder weinig bekend. Empirisch onderzoek naar de handhaving van het bouwvergunningvereiste is doorgaans niet gericht op deze bijzondere gevallen. Als er al melding van corruptie of frauduleus gedrag wordt gemaakt, betreft dit bovendien vaak slechts vermoedens of geruchten dat zich dergelijke zaken hebben voorgedaan. Dat er daadwerkelijk sprake was van strafbare feiten, is echter lang niet altijd bewezen. Ook bij berichten in de pers is doorgaans slechts sprake van vermeende corruptiegevallen.³¹ De DRZ van VROM heeft

²⁸ Deze definitie is ontleend aan Huberts 1992a, p. 10.

²⁹ Dit voorbeeld is ontleend aan NRC handelsblad/Rijksuniversiteit Leiden 1994, p. 30.

³⁰ Zie Struiksmā en Michiels 1994. In het kader van het project Bevordering Integere Besluitvorming Openbaar Bestuur wordt thans bekeken op welke wijze de wetgeving zou moeten worden aangepast om ongewilde facilitering van criminele activiteiten te voorkomen (zie TK 1996-1997, 25 056, nr 1).

³¹ Zie bijvoorbeeld *Bestuurders in Ede verwickeld in pijnlijk conflict*, NRC van 16 april 1997. Een wethouder wordt ervan beticht steekpenningen te hebben aangenomen in ruil voor medewerking aan een bouwvergunning voor vier woningen. Justitie is verzocht een oriënterend onderzoek in te stellen.

incidenteel onderzoek ingesteld op basis van aanwijzingen dat er iets mis was. Uit de dossiers die ons ter beschikking zijn gesteld blijkt dat hierbij ook (vermeende) corruptie- en fraudegevallen aan het licht kwamen die uitmondde in een strafrechtelijk onderzoek of, een enkele keer, in vervolging. Tot het opleggen van straffen kwam het echter zelden, o.a. in verband met bewijsproblemen. Voorts is er door bestuurskundigen enig onderzoek verricht naar corruptie door ambtenaren en bestuurders. Interessant is met name een onderzoek van de Vrije Universiteit met als doel het inzicht te vergroten in de omvang van corruptie en fraude binnen de overheid.³² Daartoe werden een honderdtal gemeentesecretarissen aangeschreven, waarvan er 82 reageerden. Samen maakten deze secretarissen 127 (vermeende en werkelijke gevallen) gevallen van corruptie en fraude mee. In grote gemeenten betreft het vooral ambtenaren, in kleine gemeenten ook bestuurders. Niet altijd worden politie en justitie ingeschakeld. Zeker in kleine gemeenten worden zij relatief weinig bij de zaak betrokken (25% van de gevallen). De gevallen hebben zich in de meest uiteenlopende delen van de gemeentelijke organisatie voorgedaan, maar opmerkelijk is de hoge score van de categorie "Bouwen en Wonen" (openbare werken, ruimtelijke ordening, volkshuisvesting e.d.). Maar liefst 40 van de 127 gevallen deden zich daar voor.³³ Ook Hoetjes, die veel onderzoek deed naar corruptie bij de overheid, beschouwt diensten waar "aanbestedingen of bestemmingsplannen worden geregeld" als extra gevoelig.³⁴

Van den Hoff heeft een theorie waarom het verlenen van bouwvergunningen een taak is die corruptiegevoelig is. Hij ziet als een bijzondere risicoverhogende factor de financiële structuur van bouwbedrijven.³⁵ Veelal zal er bij (omvangrijke) bouwprojecten een wanverhouding bestaan tussen het relatieve beperkte eigen kapitaal van de bouwonderneming en de meestal aanzienlijke omvang van de geldstroom gefourneerd door derden (opdrachtgevers). Bij overheidsopdrachten geldt dit nog sterker, gelet op de geringe winstmarges. Wanneer de eisen van de bouwvergunning strikt of iets minder strikt worden geïnterpreteerd, heeft dit meteen grote financiële consequenties, waardoor het vermogen van de bouwonderneming aanzienlijk kan worden aangetast. De kosten van het aanbieden van een gunst, zoals het (helpen bij het) aanleggen van een zwembad of een tuin, zijn daarentegen op het totale budget verwaarloosbaar. De verleiding zal dan groot zijn, juist omdat de continuïteit van de onderneming in het geding is.

Er zijn veel verschillende strategieën mogelijk om corruptie te voorkomen of tegen te gaan. Preventieve maatregelen zijn bijvoorbeeld mogelijk op het gebied van organisatiecultuur en -structuur, personeelsbeleid, werving en selectie, etc.³⁶ Ook valt te denken aan gedragscodes

³² Hiervan wordt verslag gedaan in Huberts 1992a, p. 13 e.v.

³³ Zie ook het artikel over corruptiegevallen bij de overheid in de Volkskrant van zaterdag 8 februari 1997 *Barsten in het bestuur*. Buitengewoon kwetsbaar, zo blijkt uit onderzoeken, zijn o.a. ambtenaren die bouwvergunningen afgeven.

³⁴ Hoetjes wordt aangehaald in NRC Handelsblad/Rijksuniversiteit Leiden 1994, p. 29.

³⁵ Van den Hoff 1992, p. 124.

³⁶ Van den Hoff 1992, p. 130 e.v.

die de ontvankelijkheid voor corruptie moeten verkleinen.³⁷ Repressieve maatregelen liggen vooral op het vlak van de disciplinaire maatregelen en strafvervolging. Op de mogelijkheden voor strafvervolging en de rol van het OM zal in § 5.4 nader worden ingegaan.

Naast corruptie kan men in verband met de afgifte van bouwvergunningen ook denken aan andere strafbare feiten, zoals valsheid in geschrifte. Er zijn echter geen aanwijzingen dat dergelijke zaken zich bij de verlening van bouwvergunningen meer zouden voordoen dan elders.

4.7 De wijze waarop en de mate waarin schendingen plaatsvinden

Veelal is de procedure voor het verlenen van bouwvergunningen in strijd met art. 44 Ww hetzelfde als voor 'gewone' bouwvergunningen. Dit betekent dat doorgaans ook terinzagelegging en bekendmaking plaatsvindt conform de wettelijke regels. In sommige gemeenten wordt bij publicatie tevens vermeld dat de bouwvergunning in strijd met de toepasselijke regels wordt verleend.

Het komt ook voor dat het vooraf toestaan van bouwplannen in strijd met de Woningwet geschiedt door middel van een gedoogverklaring.

Zo is in één van de ondervraagde gemeenten een nota vastgesteld door het gemeentebestuur waarin richtlijnen zijn neergelegd voor het gedoogbeleid in bouwzaken en zaken op het terrein van de ruimtelijke ordening. Een onderdeel van het gedoogbeleid is de afspraak om voor bepaalde bouwaanvragen geen art. 19-procedure te volgen, hoewel dat wettelijk wel is vereist. In dergelijke gevallen wordt de bouwaanvraag eerst ter inzage gelegd. Komen er reacties dan wordt alsnog de officiële vergunningprocedure doorlopen. Wanneer een gedoogverklaring wordt afgegeven wordt daarin expliciet opgenomen dat de gemeente niet aansprakelijk is ingeval van vernietiging. Tevens wordt daarin vermeld dat de gedoogverklaring strafrechtelijke vervolging onverlet laat. De verklaring bevat soortgelijke voorschriften als een bouwvergunning en wordt doorgaans gepubliceerd. In 1996 zijn er in de bewuste gemeente van de in totaal 444 aanvragen en/of meldingen 87 met een gedoogverklaring afgedaan.

Hoewel een dergelijke gedoogverklaring veel weg heeft van een bouwvergunning, is er principieel een duidelijk verschil. De handhavingsbevoegdheid is immers een discretionaire bevoegdheid, waarvan het bestuursorgaan gebruik kan maken of niet. Wordt een bouwvergunning verleend in afwijking van het bestemmingsplan of de bouwregelgeving, dan handelt het bestuur daarentegen in strijd met art. 44 Ww. Het overtreedt daarbij dus zelf de wet. Niet duidelijk is waardoor de keuze voor een gedoogverklaring ofwel een bouwvergunning contra legem wordt beïnvloed. Wellicht speelt een rol dat voor de afgifte van een bouwvergunning leges kunnen worden gevraagd maar voor het afgeven van een gedoogbeschikking in principe niet.

Of en hoe vaak bouwvergunningen en vrijstellingen in strijd met de wet worden afgegeven, verschilt sterk per gemeente. De mate waarin dit gebeurt is daarbij mede afhankelijk van de

³⁷ Van den Bunt 1994, p. 1576-1577 en Michiels 1995, p. 46. Voor ambtenaren van de gemeente Den Haag is onlangs een dergelijke code vastgesteld.

lokale ruimtelijke situatie en de bestuurlijke cultuur.³⁸ In sommige gemeenten worden vergunningen slechts bij hoge uitzondering in strijd met de wet verleend.

Zo is een van de ondervraagde gemeenten, naar eigen zeggen maar ook naar het oordeel van de provincie, "roomser dan de paus". De wettelijk noodzakelijke procedures worden altijd (volledig) doorlopen. Uitzonderingen daarop doen zich hoogstens 2 à 3 keer per jaar voor.

In andere worden de regels daarentegen relatief vaak overschreden. Als voorbeeld van dit laatste gelden gemeenten waarin 25% of meer (met bijna 50% als 'uitschieter') van het totale aantal bouwvergunningen in strijd met de wet werden verleend.³⁹

³⁸ Zie ook De Baas/Van Geest 1990, p. 59.

³⁹ Deze getallen komen naar voren uit de eerder vermelde rechercheonderzoeken. Zie voorts Hoitink/Michiels 1993, p. 23 en Michiels 1995, p. 42.

5 REMEDIES

Er zijn verschillende wegen die kunnen worden bewandeld om iets te ondernemen tegen het verlenen van bouwvergunningen en vrijstellingen in strijd met de wet. De belangrijkste zullen hierna worden besproken.

5.1 Politieke controle

Het college van B en W is aan de gemeenteraad verantwoording verschuldigd voor het door het college gevoerde bestuur. Zo kan de raad vragen stellen over het gevoerde beleid en daarmee een zekere controlerende functie uitoefenen. Wanneer er signalen zijn dat het gemeentebestuur zich niet aan de wet houdt, kan dergelijke informatie worden doorgespeeld naar de raad. De raad kan de betrokken wethouder(s) vervolgens ter verantwoording roepen en om inlichtingen vragen. In het meest extreme geval kan dit leiden tot het opzeggen van het vertrouwen.

Van de mogelijkheid om de raad te benaderen wordt een enkele keer gebruik gemaakt. Zo speelt het OM soms informatie door in zaken waarin vervolging niet opportuun is (zie § 5.4). In hoeverre benadering van de raad in het verleden effectief is gebleken, is niet bekend.

5.2 Bestuurlijk toezicht

5.2.1 Algemeen

In het kader van het bestuurlijk toezicht zijn er verschillende mogelijkheden om actie te ondernemen tegen schendingen van het bouwvergunningvereiste. Het toezicht op de naleving van bestemmingsplannen is opgedragen aan de IRO (art. 52, eerste lid, sub c WRO). Het toezicht op de naleving van de Woningwet berust bij de IVH (zie art. 93 Ww). Ook de provincie heeft bepaalde toezichthoudende taken, zoals de goedkeuring van bestemmingsplannen en het afgeven van verklaringen van geen bezwaar op grond van art. 19 WRO. Toezicht op de handhaving van het bouwvergunningvereiste door provincie en inspecties kan in hoofdzaak op twee manieren plaatsvinden: op informele wijze (advies, overleg, signalering) en door gebruikmaking van de mogelijkheden die het recht biedt.

Zowel de provincie als de inspecties hebben tal van informele beïnvloedingsmogelijkheden. Zo kunnen Gedeputeerde Staten het gemeentebestuur ter verantwoording roepen. In sommige provincies vormt handhaving voorts een vast gespreksonderwerp tijdens werkbezoeken van de CdK aan gemeenten.⁴⁰ Uit gesprekken met gemeenten blijkt dat men niet graag een slechte naam opbouwt bij de provincie. Zo blijkt extra aandacht van de provincie de naleving van de regels te bevorderen. Tevens heeft de provincie mogelijkheden om via haar bevoegdheden inzake art. 19-procedures invloed uit te oefenen op de gemeente. Ook de IRO beschikt over dergelijke mogelijkheden. Vrijstellingen op grond van art. 17 of 19 WRO moeten worden toegestuurd aan de IRO. Wanneer er iets niet in de haak is zou de IRO hiervan dus op de hoogte moeten zijn en zo nodig om opheldering kunnen vragen bij de betrokken gemeente. Uit het praktijkonderzoek blijkt dat dit ook in sommige gevallen gebeurt en effectief is. Voorts kunnen zaken onder de aandacht worden gebracht door middel van onderzoeken en voorlichting.

⁴⁰ Entrop 1995, p. 23.

Van de juridische mogelijkheden om toezicht uit te oefenen wordt in het algemeen nog weinig gebruik gemaakt. Oorzaak daarvoor is met name de decentralisatie-gedachte in de ruimtelijke ordening en de 'bestuurlijke cultuur'.⁴¹ Daarmee verdraagt zich niet dat al te indringend toezicht wordt uitgeoefend op gemeenten door provincie en inspecties. Daarom kiest men eerder voor een rol als '(kennis)makelaar' of 'aanjager'. Er zijn echter wel ontwikkelingen op dat vlak. In 1992 is de notitie *Rijksinzet Handhaving Ruimtelijk beleid* aangeboden aan de toenmalige minister van VROM. Daarin werd voorzichtig gepleit voor een iets actievere opstelling van de IRO. Met het oog op de genoemde decentralisatiegedachte en een tekort aan mankracht, zou echter alleen actie worden ondernomen indien sprake was van:

- categorisch misbruik van een bepaald wetsartikel;
- categorische wetsovertreding door één gemeente;
- overtreding van duidelijke en 'harde' normen in het nationale ruimtelijke beleid;
- categorische wetsovertreding in gebieden die bijzondere aandacht hebben van het rijk of in gebieden die extra gevoelig zijn voor overtredingen.

Over de inzet van de IRO wordt thans opnieuw nagedacht, waarbij tevens wordt bekeken of een grotere betrokkenheid van de IRO bij de handhaving van bestemmingsplannen mogelijk en gewenst is.

In een interne nota wordt gesteld dat de al ingezette strategie (stimuleren en toezicht houden) wel tot resultaten leidt, maar te incidenteel van karakter is om een verbetering van de handhavingspraktijk over de hele breedte te kunnen constateren. In de toekomst moet de ingezette strategie worden voortgezet, zij het dat het toezicht structureler en intensiever zal moeten plaatsvinden. Daarbij wordt gepleit voor een mengvorm van lichter toezicht in de vorm van monitoring en zwaarder toezicht in de vorm van correctieve onderzoeken en wat daar verder bij hoort. Voorts zal meer worden geparticipeerd in handhavingsnetwerken, waarbij o.a. wordt gedacht aan samenwerking met de andere VROM-inspecties en de DRZ.

Ook in de nota *Strafrechtelijke aansprakelijkheid van overheidsorganen* wordt gepleit voor een herbezinning op het bestuurlijk toezicht. De minister van VROM zal vanwege de gedecentraliseerde bevoegdheden op het terrein van milieubeheer en ruimtelijke ordening de resterende rijksbevoegdheden nader beschouwen. Zo nodig zal zij het initiatief nemen om te komen tot het herformuleren van de bestaande bevoegdheden.⁴²

5.2.2 Aanvechten van ten onrechte verleende bouwvergunningen in juridische procedures

Iedere belanghebbende heeft de mogelijkheid om in een juridische procedure op te komen tegen een onregelmatige bouwvergunning. Ook bestuursorganen kunnen belanghebbende zijn, zowel als sprake is van eigen als van aan het bestuursorgaan toevertrouwde belangen (zie art. 1:2 Awb). Van dit laatste is sprake als het bestuursorgaan op het desbetreffende bestuursterrein met enig openbaar gezag is bekleed, dus publieke taken of bevoegdheden heeft. Bij de IRO

⁴¹ Hoitink/Michiels 1993, p. 67 e.v.

⁴² TK 1996-1997, 25 294, nr 2, p. 6.

berust het algemene toezicht op de naleving van de WRO (art. 52 WRO). Bovendien heeft de IRO specifiek tot taak toe te zien op de verlening van aanlegvergunningen en vrijstellingen (zie o.a. art. 17, derde lid, art. 19a, elfde lid en art. 44, derde lid WRO). Op grond hiervan moet worden aangenomen dat de IRO vrijwel steeds belanghebbende is. De provincie is in elk geval belanghebbende als sprake is van een bouwplan waarvoor formeel een art. 19-procedure zou moeten worden gevolgd. In andere gevallen zal het ervan afhangen of er bovengemeentelijke belangen in het geding zijn, bijvoorbeeld omdat door de verlening van de bouwvergunning uitgangspunten van het streekplan worden doorkruist.

Een belangrijk probleem bij het gebruikmaken van de genoemde beroepsmogelijkheden is dat vernietiging van de bouwvergunning door de rechter veelal pas plaatsvindt nadat met de bouw is gestart. Dit heeft tot gevolg dat vervolgens nog handhavingsacties noodzakelijk zijn om het gebouwde ongedaan te maken. Daartoe is van belang dat indien de overtreder willens en wetens in strijd met het bestemmingsplan of de bouwregelgeving heeft gehandeld, het financieel nadeel dat hij lijdt voor zijn rekening komt.⁴³ Wanneer de gemeente de bouwer heeft gewezen op het risico van een rechterlijke vernietiging, kunnen de financiële belangen van de overtreder dus niet in de weg staan aan het alsnog toepassen van een sanctie. Ook als handhaving nog wel mogelijk is, is het echter de vraag of handhaving zal plaatsvinden. De kans is immers klein dat het bestuur tot handhaving zal overgaan nadat het eerst zelf willens en wetens een vergunning in strijd met de wet heeft verstrekt. Eventueel zouden GS of de CdK gebruik kunnen maken van de bevoegdheid om bestuursdwang toe te passen op grond van art. 135 jo. 124 Gemeentewet, maar daartoe moet wel een aantal drempels worden geslecht. Ten eerste moet sprake zijn van taakverwaarlozing, hetgeen betekent dat het gemeentebestuur, door geen sanctie toe te passen, moet zijn tekortgeschoten in de uitvoering van een voorschrift van Rijk of provincie. Het is de vraag of aan deze voorwaarde is voldaan enkel omdat de bouwvergunning is verleend in strijd met de Woningwet of de WRO. Daar komt bij dat art. 135 een bevoegdheid betreft, en dus moet worden aangetoond dat B en W onder afweging van alle belangen in redelijkheid niet tot hun besluit hebben kunnen komen om van handhaving af te zien. De (schaarse) jurisprudentie toont aan dat dit geen eenvoudige opgave is.

In Vz ARRS 9 maart 1987, AB 1988, 21, tB/S 1987, nr 37 m.nt F.A.M.S overweegt de rechter dat de zorgvuldigheid vereist dat bij gebruikmaking van de (destijds nog) in art. 156 vervatte - uitzonderlijke - bevoegdheid door verweerder wordt aangegeven ten aanzien van welke voorschriften van het Rijk of de provincie B en W in de uitvoering zijn tekort geschoten. De enkele constatering dat B en W het bestemmingsplan niet handhaven acht de rechter daartoe onvoldoende. Het bestemmingsplan is op zichzelf immers geen voorschrift van Rijk of provincie, terwijl de door verweerder genoemde WRO geen verplichting van B en W bevat om door de gemeenteraad vastgestelde plannen te handhaven. In ieder geval mag van verweerder worden verwacht dat hij uiteenzet op grond waarvan hij van oordeel is dat B en W tekortschieten in de aan hen opgedragen taak. Op grond van het stelsel dat ten grondslag ligt aan de in art. 151 t/m 156 vervatte regeling kan verweerder dus niet volstaan met de enkele constatering dat B en W, door niet op te treden tegen overtreding van de wettelijke voorschriften, onbehoorlijk hebben gehandeld.

⁴³ Zie o.a. Vz ABRS 12 september 1991, AB 1992, 241 m.nt PvB.

Genoemde problemen kunnen worden voorkomen door tegelijkertijd met het instellen van bezwaar om schorsing van de bouwvergunning te vragen. Hierdoor kan worden tegengegaan dat al met de bouw wordt gestart voordat duidelijk is of de beslissing tot verlening van de bouwvergunning in stand zal worden gelaten. Start de vergunninghouder desondanks met de bouwwerkzaamheden, dan kan op het gemeentebestuur zelfs de *verplichting* rusten om de bouw stil te leggen.⁴⁴ Zet de bouwer de activiteiten voort ondanks het feit dat een verzoek om schorsing is ingediend en hij weet dat de vergunning is verleend in strijd met de wettelijke voorschriften, dan kan dit bovendien een onrechtmatige daad opleveren van de bouwer jegens derden.⁴⁵

5.2.3 Verzoeken tot spontane vernietiging

Besluiten van het gemeentebestuur kunnen door de Kroon 'spontaan' worden vernietigd wanneer zij in strijd zijn met het recht of het algemene belang (art. 268 Gemeentewet). Voor dit onderzoek is met name de eerste grond van belang. Bouwvergunningen die in strijd met de Ww zijn verleend, komen op basis daarvan voor vernietiging in aanmerking. Een voordracht daartoe wordt gedaan door (of mede door) de Minister die het aangaat (art. 278 Gemeentewet). Voorts heeft de burgemeester op grond van art. 273 Gemeentewet de mogelijkheid om beschikkingen ter vernietiging voor te dragen aan de Minister. Hiervoor heeft hij twee dagen de tijd nadat het besluit hem ter kennis is gekomen. Het betrokken besluit wordt in afwachting van antwoord niet (verder) uitgevoerd, tenzij na een maand nog geen schorsing of vernietiging heeft plaatsgevonden (art. 273, derde lid).

Over een mogelijke rol van de burgemeester als 'tipgever' van de Minister ontbreekt informatie uit eerder verricht empirisch onderzoek. Ook uit de gesprekken die wij voerden met gemeenten kwamen geen situaties naar voren waarin van de bevoegdheid ex art. 273 Gemeentewet gebruik was gemaakt. Wel zijn uit andere bron zaken bekend waarin een besluit tot verlening van een bouwvergunning door de burgemeester ter vernietiging werd voorgedragen.⁴⁶ Aanleiding daarvoor was dat de burgemeester van oordeel was dat de bouwvergunning in strijd met de wet was verleend. In beide gevallen ging het echter om de situatie dat de vergunning aanvankelijk door B en W was geweigerd, maar vervolgens in beroep door de raad was verleend.⁴⁷ Dat de burgemeester een besluit van B en W ter vernietiging voordraagt is minder waarschijnlijk, gelet op zijn positie als lid van het college van B en W. Zeker wanneer aan de beslissing tot verlening van een bouwvergunning of vrijstelling contra legem richtlijnen of beleidsregels van B en W ten grondslag liggen, is de kans klein dat de burgemeester de rol van toezichthouder op zich neemt.

⁴⁴ Zie Pres. Rb. Rotterdam 18 januari 1996, BR 1996, p. 335. De ratio hiervan is waarschijnlijk gelegen in de verplichting van het gemeentebestuur om medewerking te verlenen aan de uitvoering van rechterlijke uitspraken; door de bouw niet stil te leggen wordt de schorsing immers de facto van zijn effect ontdaan.

⁴⁵ Hof 's-Hertogenbosch 2 juli 1991, BR 1992, p. 29.

⁴⁶ Deze zaken worden besproken in Bogaers 1979, p. 8 e.v.

⁴⁷ De raad was toen nog beroepsorgaan op grond van art. 51 Ww.

Zo kwam uit een van de interviews naar voren dat GS naar aanleiding van een rechercheonderzoek de burgemeester van de betrokken gemeente ter verantwoording hebben geroepen. Hem werd verweten ten onrechte geen gebruik te hebben gemaakt van art. 273 Gemeentewet. Volgens het provinciebestuur is de burgemeester "te loyaal geweest aan zijn wethouder". Dit is ook in de gemeenteraad aan de orde gesteld en doorgesproken.

Niettemin was de burgemeester waarmee in het kader van het empirisch onderzoek werd gesproken van mening dat de bevoegdheid moest worden gehandhaafd, vanwege de dreiging die daarvan zou uitgaan.

Ook door Inspectie en provincie wordt weinig gebruik gemaakt van de mogelijkheid om verzoeken om spontane vernietiging in te dienen bij de Kroon. Dit houdt niet alleen verband met de ingrijpendheid van het instrument, maar tevens met twijfel aan de effectiviteit van het instrument in verband met een aantal problemen dat zich bij de toepassing daarvan pleegt voor te doen. In een brief van 4 september 1989 aan GS van Overijssel heeft de toenmalige minister van VROM gesteld dat een verzoek om spontane vernietiging van een bouwvergunning moet worden gedaan op een moment dat er na de vergunningverlening nog geen aanvang met de bouw is gemaakt. De minister ziet er in casu van af om de gevraagde vernietiging te bevorderen, omdat "de woningen inmiddels geheel of grotendeels waren gebouwd en een vernietiging derhalve niet of nauwelijks effect zou sorteren". Blijkbaar voert de minister een beleid dat een bouwvergunning niet voor spontane vernietiging wordt voorgedragen wanneer er op basis van die vergunning reeds met de bouwwerkzaamheden is gestart. Aangezien een besluit niet door de Kroon kan worden vernietigd voordat het onherroepelijk is geworden (zie art. 270, tweede lid, Gemeentewet), is de kans dat er ten tijde van de vernietiging al een aanvang met de bouw is gemaakt, erg groot. Wordt dit beleid gecontinueerd dan zal een verzoek om spontane vernietiging van de bouwvergunning in veel gevallen geen zin meer hebben. Overigens biedt de wet de mogelijkheid om in gevallen waarin de bouw reeds ver is gevorderd een gedektverklaring uit te spreken (zie art. 280, eerste lid, Gemeentewet).⁴⁸ Dit houdt in dat de Kroon bij de vernietiging bepaalt dat de gevolgen van het besluit in stand worden gelaten. Deze benadering heeft het voordeel dat derden aldus de mogelijkheid behouden om schadevergoeding te vorderen. Het is niet duidelijk waarom de minister, in gevallen waarin reeds een aanvang met de bouw is gemaakt, geen gebruik (meer) maakt van deze wettelijke mogelijkheid.

Ook in geval van spontane vernietiging geldt dat, gesteld dat vernietiging van de bouwvergunning zou plaatshebben, dit besluit eventueel moet worden gevolgd door handhavingsacties om de bouw ongedaan te maken. Daarvoor is van belang dat het arrest Gemeenschappelijke Eigendom/Den Haag en het daarin geformuleerde 'risico-beginsel' slechts ziet op de situatie dat werd gebouwd alvorens de bouwvergunning onherroepelijk was geworden. De vraag is of hetzelfde uitgangspunt geldt in gevallen waarin de vergunning, nadat deze formele rechtskracht heeft verkregen, door de Kroon 'spontaan' wordt vernietigd. In het arrest Parochiehuis Woerden⁴⁹ was een parochiehuis verbouwd tot supermarkt, waarbij

⁴⁸ Hiervan is in het verleden ook gebruik gemaakt. Zie Brederveld/Schroot/Wijma 1992, p. 234.

⁴⁹ HR 28 februari 1975, NJ 1975, 423, AB 1975, 128, BR 1975, p. 455.

gebruik werd gemaakt van een bouwvergunning die naderhand door de Kroon 'spontaan' werd vernietigd. Nadat het gemeentebestuur meldde dat zou worden afgezien van maatregelen om de bouw ongedaan te maken, wendden derden zich in kort geding tot de burgerlijke rechter. Zij vorderden van de bouwer ongedaanmaking van de verbouwing en van de gemeente om dit zo nodig te bewerkstelligen met toepassing van bestuursdwang. De HR overwoog dat een vergunninghouder er in het algemeen op mag vertrouwen dat een hem verstrekte vergunning overeenkomstig de desbetreffende voorschriften is verleend en dat hij gerechtigd is daarvan gebruik te maken. Dit is slechts anders in een geval waarin

"de verstrekking een ook voor de vergunninghouder *zo onmiskenbare wetsschending* oplevert, dat hij had moeten begrijpen dat het desbetreffende overheidsorgaan hem deze niet had mogen verlenen".

Ook in geval van spontane vernietiging van een bouwvergunning is het antwoord op de vraag of afbraak van het gebouwde nog kan worden afgedwongen dus afhankelijk van de wetenschap bij de bouwer. Uit de formulering van de HR ("*zo onmiskenbare wetsschending...*") kan bovendien worden afgeleid dat niet te snel mag worden aangenomen dat de bouwer rekening moest houden met een latere 'spontane' vernietiging van zijn vergunning. In de verhouding van de vergunninghouder jegens de gemeente geldt dat de gemeente in beginsel verplicht is de schade die hij heeft geleden door op de geldigheid van zijn vergunning te vertrouwen te vergoeden, tenzij de vergunninghouder deze mede aan zichzelf te wijten heeft. Van 'eigen schuld' van de vergunninghouder kan reeds sprake zijn bij een *redelijke grond voor twijfel aan de rechtmatigheid van de vergunning*.⁵⁰

Uit het voorgaande blijkt dat er nogal wat haken en ogen zitten aan de spontane vernietiging van bouwvergunningen. In de gesprekken werd door de IRO dan ook aangegeven dat weinig verzoeken worden ingediend, mede met het oog op de geringe effectiviteit van genoemd instrument.

5.3 Rechercheonderzoeken

Een aparte plaats wordt ingenomen door de zogenaamde rechercheonderzoeken. De VROM-inspecties kunnen de DRZ inschakelen op grond van de constatering of het vermoeden dat er bij een gemeente iets niet in de haak is. De DRZ is een bijzondere opsporingsdienst van het ministerie van VROM, met als taak het opsporen van misbruik en oneigenlijk gebruik van wet en regelgeving op het terrein van VROM. Op het gebied van de handhaving van ruimtelijk beleid wordt de DRZ gemiddeld zo'n 5 à 6 keer per jaar ingeschakeld. Naast onderzoeken op basis van signalen dat er binnen het gemeentelijke apparaat iets mis is, gaat het hierbij ook om onderzoeken van meer structurele aard. In dit kader wordt, in samenwerking met de VROM-inspecties, jaarlijks steekproefsgewijs een gemeente uitgekozen voor een diepte-onderzoek. De doelstelling van een dergelijk onderzoek luidt:

- bevorderen van een adequate uitvoering van wetgeving op lokaal niveau op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en milieu;

⁵⁰ Aldus de HR in het arrest Grubbenvorst/Caldenbroich (HR 15 juni 1979, AB 1979, 528, NJ 1980, 261, BR 1979, p. 760, AAe 1980, p. 36).

- verkrijgen van inzicht in de wijze waarop de gemeente haar verantwoordelijkheid vorm geeft bij de toepassing, naleving en handhaving van de VROM-wetgeving;
- eventueel bevorderen van de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie;
- eventueel bevorderen van en systematische aandacht voor de uitvoering en handhaving.
- bereiken van een uitstralingseffect (preventieve werking);
- vergroten van de samenwerking tussen de VROM-inspecties en de DRZ en tussen de inspecties onderling.

Het diepte-onderzoek wordt doorgaans verricht op basis van vrijwillige medewerking van gemeenten. In praktijk is het nog nooit gebeurt dat gemeenten weigerden om medewerking te verlenen.⁵¹ Naast de wijze waarop het onderzoek werd geïntroduceerd zou ook de gezamenlijke aanpak van de VROM-inspecties en de DRZ daarbij een rol spelen: "de gemeente zag zich tegenover een eenheid geplaatst".⁵² Ook om inhoudelijke redenen wordt de samenwerking als zeer nuttig ervaren. Men wisselt expertise uit en krijgt meer zicht op de raakvlakken tussen de terreinen. Voor gemeenten blijken de rechercheonderzoeken eveneens nuttig informatie op te leveren. Zo zien gemeenten de eindrapportage wel als een "soort functioneringsgesprek", waarmee een goed en duidelijk beeld van de beleidsvoering kan worden verkregen, al vindt men de toon van de rapportages soms wat scherp.

De resultaten van een rechercheonderzoek kunnen aanleiding vormen voor een gesprek met de verantwoordelijke bestuurders en ambtenaren, waarin conclusies worden getrokken en vervolgfafspraken worden gemaakt. Voorts worden de resultaten van rechercheonderzoek vaak gepubliceerd in de regionale pers of in vakbladen.⁵³ Men hoopt daarmee te bereiken dat van de rechercheonderzoeken een zekere preventieve werking uitgaat naar andere gemeenten.

5.4 Strafrechtelijke vervolging

De mogelijkheden van het strafrecht zijn, om verschillende redenen, beperkt. Allereerst komt het OM er alleen aan te pas als sprake is van *strafbare feiten*. Zoals al aan de orde kwam is het verlenen van een bouwvergunning of vrijstelling in strijd met de wet op zichzelf geen strafbaar feit. Dit betekent dat het OM in de meerderheid van de gevallen geen rol kan spelen bij het afdwingen van de naleving van de wet door het bestuur. Pas als er bijkomende omstandigheden zijn, kan eventueel van een strafbaar feit worden gesproken. Dit is bijvoorbeeld het geval als sprake is van corrupt gedrag, valsheid in geschrifte of andere strafbare gedragingen.

Ten tweede is vervolging van ambtenaren of bestuurders ten gevolge van het zogeheten Pikmeer-arrest⁵⁴ nog maar in beperkte mate mogelijk. Ruimte voor inschakeling van het

⁵¹ Zie ook *Dienst Recherchezaken zelden ingeschakeld bij ruimtelijke handhaving*, Handhaving 1993, p. 15.

⁵² Zie *Samenwerking tussen VROM-inspecties krijgt vorm*, in: Handhaving 1996, p. 24-26.

⁵³ Een voorbeeld vormt *Wat is er mis in Weerselo?* in: Handhaving 1995, p. 12-15. Eerder verscheen over hetzelfde onderzoek informatie in het regionale dagblad Tubantia.

⁵⁴ HR 23 april 1996, o.a. gepubliceerd in NJ 1996, 513 m.nt 'tH.

strafrecht is er uitsluitend voor zover het handelen van de ambtenaar of bestuurder redelijkerwijs niet meer kan worden gerekend tot de uitvoering van een overheidstaak. Of dit het geval is zal sterk afhangen van de individuele omstandigheden van het geval. Juist omdat er bij corruptie in de bovenomschreven zin sprake is van het geven van voorrang aan het eigen belang boven het algemeen belang dat met naleving van de norm is gediend, zal de betrokkene veelal wel kunnen worden vervolgd op grond van persoonlijke aansprakelijkheid voor het strafbaar feit.

Ook als vervolging wel mogelijk is, is de strafrechtelijke weg niet onproblematisch. Ten eerste is het noodzakelijk dat er aangifte wordt gedaan. Wanneer het gaat om corrupt gedrag zal de zaak doorgaans moeten worden aangebracht door andere bestuursorganen of ambtenaren. Hoewel op deze personen een aangifteplicht rust (art. 162 Sv.) is het de vraag of steeds aangifte zal worden gedaan, temeer daar de gevolgen van aangifte verstrekkend zijn. Een opsporingsonderzoek kan de verdachte behoorlijk beschadigen, zelfs al vindt uiteindelijk geen vervolging plaats. Wanneer sprake is van een vermeend corruptiegeval kan een opsporingsonderzoek door het OM aan de andere kant ook noodzakelijk zijn om het vertrouwen in de politiek te herstellen.

Uit een enquête van NRC Handelsblad en de rijksuniversiteit Leiden uit 1994 blijkt dat één op de vijf burgemeesters in de afgelopen vijf jaar te maken heeft gehad met corrupte ambtenaren. In 53% van de gevallen is een opsporingsonderzoek gestart, in 5% kon of wilde men niets ondernemen, de overige zaken werden intern afgehandeld.⁵⁵

Een tweede probleem is gelegen in het bewijs. In het algemeen geldt dat corrupt gedrag door bestuurders of ambtenaren zeer moeilijk te bewijzen is. Zelfs als klip en klaar is dat het bestuur over de schreef is gegaan, blijken corruptie-affaires nauwelijks bewijsbaar.⁵⁶ Ook uit de bestudeerde dossiers van de rechercheonderzoeken komt dit probleem naar voren (zie ook § 4.6).

In verband met het feit dat strafvervolging niet altijd mogelijk is, zoekt het OM steeds vaker naar andere mogelijkheden om gevallen van laakbaar gedrag van gemeentebesturen of ambtenaren aan de kaak te stellen. Zo heeft Justitie in Alkmaar de mogelijkheden onderzocht voor een actievere opstelling.⁵⁷ Gemeenten worden aangespoord en gesteund om hun bestemmingsplannen voor het buitengebied beter te handhaven. Een enkele keer leidt dit ook tot acties tegen het gemeentebestuur. Dat vervolging niet (altijd) mogelijk is, betekent niet dat geen opsporingsonderzoek kan plaatsvinden. De resultaten daarvan worden vervolgens doorgespeeld naar de democratisch gekozen organen.⁵⁸

⁵⁵ NRC Handelsblad/Rijksuniversiteit Leiden 1994, p. 28.

⁵⁶ Huberts 1992b, p. 51 en Hoetjes 1994, p. 1580.

⁵⁷ Een verslag daarvan is opgenomen in een rapport van M. Clemens (Het milieumeldingssysteem uitgebreid: Ruimtelijke ordening en milieu tezamen beschouwd, Alkmaar 1997).

⁵⁸ Zie *Justitie Alkmaar gaat overtreders van bestemmingsplannen vervolgen*, Ng april 1997, p. 8-9. Zo is door een gemeente zonder kapvergunning een rijtje bomen gekapt. Dit is doorgespeeld naar de gemeenteraad.

6 CONCLUSIES

Met het zogenaamde limitatief-imperatieve stelsel van de bouwvergunning heeft de wetgever willen vastleggen dat afwijkingen van het toetsingskader alleen in van tevoren omschreven en dus geclausuleerde gevallen geoorloofd zijn. In werkelijkheid wordt ook in andere dan de wettelijke geregelde gevallen afgeweken van het bestemmingsplan of de bouwregelgeving. De oorzaak hiervoor is, naast een in beginsel positieve grondhouding ten opzichte van bouwen, tevens gelegen in de normstelling, die in het algemeen als te knellend wordt ervaren. Dit uit zich in een voorkeur voor een zo informeel en licht mogelijke procedure en een tamelijk pragmatische en instrumentele benadering van het bestemmingsplan. In een meerderheid van de gevallen betreft het ondergeschikte, algemeen geaccepteerde afwijkingen van de regels. Het gaat daarbij om een, in de ogen van ambtenaren en bestuurders, noodzakelijke en moreel gerechtvaardigde correctie op de toepasselijke normen. Er is dan ook sprake van een sterk geformaliseerde, semi-wettelijke praktijk, waaraan dikwijls een 'officieel' beleid van B en W ten grondslag ligt. Incidenteel is daarnaast, meestal door de invloed van één of enkele personen, sprake van meer substantiële schendingen.

Aan de behoefte om af te wijken van het bestemmingsplan zonder de, in de ogen van betrokkenen vaak als onevenredig zwaar ervaren, wettelijke procedure te moeten volgen, wordt in de toekomst enigszins tegemoet gekomen door een wijziging van de WRO. Met name de verruiming van de regeling voor de zogenaamde 'kruimelgevallen' op grond van art. 18a WRO, waardoor in veel minder situaties dan thans het geval is een voorafgaande verklaring van geen bezwaar van de provincie vereist is, zal het aantal schendingen vermoedelijk doen afnemen. Dat het probleem hiermee (volledig) zal zijn opgelost, lijkt een te optimistische gedachte. De vraag of een bezinning op het limitatief-imperatieve stelsel noodzakelijk is, laten wij hier verder rusten. Deze discussie is reeds vaak gevoerd en gaat het kader van dit onderzoek te buiten.

In dit onderzoek is ook gekeken naar de bevoegdheden die andere instanties ter beschikking staan om tegen schendingen van het bouwvergunningvereiste in het geweer te komen. Mogelijkheden ter verbetering zijn ons inziens met name gelegen in de sfeer van het bestuurlijk toezicht. Voor politieke controle is wel een rol weggelegd, maar deze is naar zijn aard beperkt: weliswaar kunnen de betrokken bestuurders ter verantwoording worden geroepen, maar dit geschiedt per definitie achteraf. Tot het opzeggen van het vertrouwen zal het bovendien alleen komen in extreme gevallen. Het strafrechtelijk instrumentarium kan grotendeels buiten beschouwing blijven, aangezien het contra legem verlenen van bouwvergunningen op zichzelf geen strafbaar feit is. Voor het OM is daarom uitsluitend een taak weggelegd als sprake is van een bijkomend strafbaar feit, zoals corruptie. Op dit vlak lijkt een actief opsporingsbeleid, zo mogelijk in samenwerking met de DRZ, niettemin wenselijk aangezien uit (met name bestuurskundig) onderzoek blijkt dat het verlenen van bouwvergunningen een 'corruptiegevoelige' taak is. Hoewel het Pikmeer-arrest geen belemmering lijkt op te leveren voor het vervolgen van corruptiezaken, is de strafrechtelijke weg niet zonder voetangels en klemmen. Zo is het moeilijk om harde bewijzen te leveren dat daadwerkelijk sprake is van corrupt gedrag.

Verscheidene instanties zijn belast met het uitoefenen van bestuurlijk toezicht. Het rijkstoezicht berust bij de IVH en de IRO. Het toezicht door de IRO is de afgelopen jaren geïntensiveerd. Desondanks lijkt de conclusie gerechtvaardigd dat de inzet te incidenteel is om van een substantiële verbetering te kunnen spreken. De huidige bezetting van de IRO's laat een

verdere intensivering echter niet toe. Wanneer de capaciteit wordt vergroot, is het plan om te komen tot een structureler en intensiever toezicht dan thans het geval is. Ook zal de samenwerking met de DRZ en de andere VROM-inspecties worden vergroot en verbeterd. Van toezicht door de IVH is in dit onderzoek uitsluitend gebleken in het kader van de zogenaamde rechercheonderzoeken. Voor het overige lijkt de IVH op dit moment weinig actief. De provincie heeft geen algemene toezichtstaak op de naleving van de WRO of de Woningwet. Dit heeft tot gevolg dat de provincie bij correctief optreden niet steeds voldoende belang zal kunnen aantonen om in een procedure te worden toegelaten. Desondanks kan de provincie als toezichtspartner een belangrijke rol vervullen, niet zozeer in de sfeer van correctie maar vooral in de stimulerende en preventieve sfeer. Hoewel ook de burgemeester over een wettelijke toezichtstaak beschikt, blijkt uit het onderzoek dat daarvan zelden of nooit gebruik wordt gemaakt. Oorzaak hiervoor vormt het feit dat de burgemeester, als lid van het college van B en W, tevens betrokken is bij de vergunningverlening en daardoor minder goed als toezichthouder kan fungeren.

Bij intensivering van het bestuurlijk toezicht kan zowel worden gedacht aan stimulerend als aan correctief optreden. Voorbeelden van activiteiten in de zin van stimulering zijn o.a. signalering, overleg, onderzoeks- en voorbeeldprojecten. Wat het correctieve optreden betreft is van belang dat niet alle juridische wegen even effectief blijken. Dit houdt verband met de eenmalige en aflopende aard van bouwactiviteiten; op het moment dat de bouwvergunning wordt vernietigd is het bouwwerk vaak al gerealiseerd. Verzoeken om spontane vernietiging van bouwvergunningen leveren om die reden vaak niet het gewenste effect op. Hetzelfde geldt voor het aanvechten van bouwvergunningen bij de rechter, tenzij in een vroeg stadium schorsing kan worden gevraagd. De geringe effectiviteit van de genoemde instrumenten vormt voor de IRO een reden om zich in de toekomst vooral te richten op andere vormen van toezicht, zoals 'monitoring' van gemeenten en correctieve onderzoeken. Deze correctieve onderzoeken, die in samenwerking met de DRZ worden uitgevoerd, blijken in praktijk van groot belang. Dit geldt zowel voor het structureel doorlichten van gemeenten als incidentele onderzoeken bij majeure overtredingen van de regels. De onderzoeken hebben een belangrijke informatieve waarde, het leereffect voor de betrokken gemeente is groot en in veel gevallen gaat van de onderzoeken tevens een preventieve werking uit naar andere gemeenten. Daarnaast bevorderen de rechercheonderzoeken de uitwisseling van kennis en expertise tussen de DRZ en de inspecties alsmede tussen de inspecties onderling.

7 AANBEVELINGEN

Op basis van de onderzoeksresultaten is een aantal aanbevelingen geformuleerd. Deze betreffen zowel de organisatie van het toezicht als het toezichtsbeleid. De aanbevelingen luiden als volgt:

- de capaciteit voor toezichtsactiviteiten bij de IRO (en wellicht ook bij de IVH) moet worden vergroot;
- de samenwerking tussen de verschillende betrokken instanties (IRO, IVH, provincie, DRZ, OM) kan verder worden verbeterd door het opzetten van handhavingsnetwerken. Daarbij kan zowel worden gedacht aan informatie-uitwisseling als aan gezamenlijk optreden;
- het is wenselijk dat de huidige toedeling van taken en bevoegdheden tussen de inspecties en de DRZ opnieuw wordt gezien. Denkbaar is een verdeling waarbij incidentele onderzoeken bij majeure overtredingen van de regels door DRZ worden uitgevoerd en meer structurele doorlichting van gemeenten een taak van de IRO wordt;
- overwogen zou kunnen worden om de frequentie van de correctieve onderzoeken (nu: één gemeente per jaar) te verhogen. Publicatie van de resultaten moet niet alleen zijn gericht op wat er fout gaat, maar kan ook worden gebruikt om 'goede' gemeenten in het zonnetje te zetten;
- hoewel er sterke argumenten kunnen bestaan om van de regels af te wijken, is het belangrijk om gemeentebesturen ook te wijzen op mogelijke nadelige consequenties van contra legem handelen (geloofwaardigheid, legitimiteit, rechtszekerheid). De inspecties kunnen hieraan bijdragen middels voorlichting, onderzoeken e.d.
- IRO en provincie moeten in het kader van hun wettelijke bevoegdheden t.a.v. WRO-vrijstellingen alert zijn op ontduiking van de regels door gemeentebesturen, bijvoorbeeld door beter te volgen wat er gebeurt als verklaringen van geen bezwaar worden geweigerd;
- met het oog op de aard van bouwactiviteiten is snel reageren van groot belang: door in een vroeg stadium om schorsing van de bouwvergunning te vragen kan worden voorkomen dat men voor voldongen feiten wordt gesteld;
- wanneer tijdig reageren niet mogelijk is gebleken en de vergunning reeds onherroepelijk is geworden, kan eventueel een verzoek om spontane vernietiging worden ingediend. Overwogen zou kunnen worden om het beleid van de minister om dergelijke verzoeken niet in te willigen indien reeds een aanvang met de bouw is gemaakt, te wijzigen. In plaats daarvan zou in dergelijke gevallen gebruik moeten worden gemaakt van de mogelijkheid om een gedektverklaring uit te spreken.

BIJLAGE: LIJST VAN VERKORT AANGEHAALDE LITERATUUR

- De Baas/Van Geest 1990 J.H. De Baas, H.J.A.M. van Geest, Ruimtelijke besluitvorming via vrijstellingen, Zwolle 1990
- Bogaers 1979 G.J.A.M. Bogaers, Hoe een burgemeester de wet uitlegt, Blaricum 1979.
- Brederveld/Schroot/Wijma 1992 E. Brederveld, J.C. Schroot en N. Wijma, Begrip van de Nederlandse gemeente, Alphen a/d Rijn 1992
- Bregman/Meijer/Winter 1997 A.G. Bregman, F.M. Meijer en H.B. Winter, Evaluatienota Woningwet en Bouwbesluit: Bezint eer ge begint..., in: Bouwrecht 1997, p. 19-25.
- Van den Bunt 1994 H.G. van den Bunt, Het bederf komt van binnenuit, NJB 1994, p. 1576-1577
- Entrop 1995 S. Entrop, Besturen is ook handhaven, VNG, Den Haag 1995
- Hoetjes 1994 B.J.S. Hoetjes, Het tegengaan van corruptie, in: NJB 1994, themanummer Corruptie, p. 1577-1582
- Van den Hoff 1992 C.M. van den Hoff, Preventie van corruptie en fraude: taak van het overheidsmanagement, in: L.W.J.C. Huberts (red.), Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland, Arnhem 1992, p. 113-142
- Hoitink/Michiels 1993 J.E. Hoitink en F.C.M.A. Michiels, Handhaven met beleid, Zwolle 1993
- Huberts 1992a L.W.J.C. Huberts, Bestuurlijke criminaliteit: Een inleiding, in: L.W.J.C. Huberts (red.), Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland, Arnhem 1992, p. 1-34
- Huberts 1992b L.W.J.C. Huberts, Bestuurlijke criminaliteit in de praktijk, in: L.W.J.C. Huberts (red.), Bestuurlijke corruptie en fraude in Nederland, Arnhem 1992, p. 35-50
- Instituut voor Bouwrecht 1990 Stichting Instituut voor Bouwrecht, Bouwplanprocedures en de nieuwe Woningwet, Deventer 1990

- De Koe en Laperre 1992 J. de Koe en R.P. Laperre, In de kantlijn van het bestemmingsplan, BR 1992, p. 825-837
- Michiels 1995 F.C.M.A. Michiels, Bestuurlijke handhaving in ontwikkeling, VAR-reeks 114
- De Muijnck 1988 I. de Muijnck, De toepassing van de vrijstellingsbepalingen na de wijziging van de WRO, in: TvO 1988, p. 172-175
- Niemeijer 1991 E. Niemeijer, Geschillen over bouwplannen, Deventer 1991
- NRC Handelsblad/
Rijksuniversiteit Leiden 1994 Macht en machteloosheid van de burgemeester, Enquête 1994
- Strous 1987 H.G.M. Strous, Handhaving van het bestemmingsplan, S en V 1987, p. 283-287
- Struiksma 1996 J. Struiksma, De bouwvergunning, in: F.C.M.A. Michiels en E. van der Schans, Bestuursrechtelijk bouwrecht (losbladige uitgave), Den Haag 1996, B2
- Struiksma/Michiels 1994 J. Struiksma, F.C.M.A. Michiels, Gewapend bestuursrecht, Zwolle 1994
- Teunissen 1997 J.M.H.F. Teunissen, Bouwen op eigen risico, Gem. stem nr 7056, p. 359-364.
- Van Zundert 1980 J.W. van Zundert, Overheidsbestuur en grondeigendom, Alphen aan de Rijn 1980
- Van Zundert 1986 J.W. van Zundert, Ruimtelijke normstelling en legitimiteit, in; Bestuur en norm, Bundel opstellen opgedragen aan Crince le Roy, Deventer 1986, p. 329-340.

Empirisch onderzoek

*Handhaving van het
bouwvergunningvereiste*

INHOUD RAPPORTAGE EMPIRISCH ONDERZOEK

BLAD

1	DOSSIERONDERZOEK DIENST RECHERCHEZAKEN	3
1.1	Gemeente Staphorst	4
1.2	Gemeente Slochteren	6
1.3	Gemeente Lemsterland	8
1.4	Gemeente Weerselo	9
1.5	Gemeente Buren	11
1.6	Gemeente Odoorn	12
1.7	Gemeente Bergeijk	12
1.8	Gemeente Halsteren	13
1.9	Gemeente Hoofddorp	14
1.10	Gemeente Tubbergen	15
2	INTERVIEWS GEMEENTEN	17
2.1	Gemeente Zundert/Rijsbergen	17
2.2	Gemeente Haaksbergen	18
2.3	Gemeente De Ronde Venen	20
2.4	Gemeente Vlissingen	22
2.5	Gemeente Weerselo	23
2.6	Gemeente Utrecht	25
3	INTERVIEWS IRO EN OM	27
3.1	Inspectie voor de ruimtelijke ordening	27
3.2	Contacten met het Openbaar Ministerie	29
4	COLOFON	31

1 DOSSIERONDERZOEK DIENST RECHERCHEZAKEN

Op 16 en 25 juli 1997 heeft bij de Dienst Recherchezaken (DRZ) van het ministerie van VROM een analyse plaatsgevonden van diverse dossiers van rechercheonderzoeken. Daarvoor zijn door DRZ de dossiers beschikbaar gesteld van de gemeenten Lemsterland, Staphorst, Slochteren, Wageningen, Hulst, Buren, Odoorn en Weerselo. In deze gemeenten heeft een gecombineerd onderzoek plaatsgevonden van de verschillende VROM-inspecties (ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en milieu) en de Dienst Recherchezaken van VROM. Daarnaast zijn nog drie dossiers beschikbaar gesteld van onderzoek naar laakbaar optreden van in dit verslag niet nader te noemen personen (een burgemeester, een wethouder en een ambtenaar bouw- en woningtoezicht). Het betreft hier een onderzoek in de gemeenten Bergeijk, Halsteren en Hoofddorp.

Bij de gemeenteonderzoeken betreft het hier veelal onderzoeken die, met ondersteuning van de DRZ, zijn uitgevoerd door de gezamenlijke VROM-inspecties: Inspectie Ruimtelijke Ordening (IRO), Inspectie Milieuhygiëne (IMH) en Inspectie Volkshuisvesting (IVH). Het beleid van het ministerie van VROM is er op gericht om op deze wijze in iedere provincie, per jaar 1 gemeente onder de loep te nemen. In een aantal gevallen waren signalen van structurele aard aanleiding voor de onderzoeken, maar daarnaast vonden ook enkele onderzoeken bij wijze van steekproef plaats.

Naast de bovengenoemde gemeenten zijn in het tijdvak oktober 1993 - maart 1997 ook nog de volgende gemeenten onderzocht: Tubbergen, Elburg, Lingewaal en Rucphen. Van het rechercheonderzoek in de gemeente Tubbergen is eveneens een samenvatting in deze rapportage opgenomen.

De DRZ zorgt bij de gezamenlijke onderzoeken voor de feitenrapportages (en zorgt dat het te bestuderen materiaal boven tafel komt). De inspecties zorgen voor de conclusies en aanbevelingen (analyse). De samenwerking met de andere inspecties en recherchezaken werkt goed. Recherchezaken is inhoudelijk goed toegerust en biedt deels een oplossing voor de bij de inspecties aanwezige capaciteitsproblemen voor dit soort onderzoek.

Doorgaans worden de onderzochte gemeenten geselecteerd op basis van een steekproef. In enkele gevallen is er sprake van selectie op basis van vermoedelijke misstanden (bijvoorbeeld burgerbrieven of publicaties in de pers). In geval van een algemeen onderzoek luidt de doelstelling als volgt:

Bevorderen van een adequate uitvoering van wetgeving op het gebied van ruimtelijke ordening, volkshuisvesting en milieu, op lokaal niveau en:

- verkrijgen van inzicht in de wijze waarop de gemeente haar verantwoordelijkheid vorm geeft bij de uitvoering van de toepassing, naleving en handhaving van de VROM-wetgeving;
- eventueel bevorderen van de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie;
- eventueel bevorderen van een systematische aandacht voor de uitvoering en de handhaving;
- bereiken van een uitstralingseffect (preventieve werking) als gevolg van het op deze wijze uitvoeren van de handhavingstaak door de inspecties;

- vergroten van de samenwerking tussen de VROM-inspecties en de DRZ terzake van de handhaving;
- intensiveren van de gezamenlijke handhavingstaak van de inspecties inzake de VROM-wetgeving.

1.1 Gemeente Staphorst

De gemeente Staphorst is geselecteerd o.b.v. een steekproef, er was geen directe aanleiding voor het onderzoek.

In de gemeente is Bouw en Woning Toezicht is belast met ontvankelijkheidstoets. In bijna alle geselecteerde dossiers zijn tekortkomingen m.b.t. de ontvankelijkheid geconstateerd. Soms wordt onder het voorbehoud van nog te leveren stukken de bouwvergunning verleend. Opvallend is dat wanneer de aanvrager iemand van buiten Staphorst is, de vereiste stukken wel in het dossier zitten.

Er worden geen standaard aanvraagformulieren gebruikt. Er is geen administratieve organisatie of werkinstructie ontwikkeld.

Er wordt zeer coulant omgegaan met het vooroverleg, waardoor nauwelijks sprake is van overschrijding van de wettelijke beslistermijn. In twee gevallen waar de termijn wel overschreden is, werd geen verdagingsbesluit genomen. In één geval is zelfs de vergunning verleend, een maand voor indiening van de aanvraag.

Er is geen sprake van een standaard advisering inzake bouwplannen. Er is een mondelinge afspraak tussen B en W en ambtenaren dat in ieder geval een advies aan B en W wordt opgesteld wanneer het bouwplan afwijkt van het bestemmingsplan of bij de verbouw van een monument. In de praktijk is echter gebleken dat ambtenaren deze afspraak niet altijd nakomen.

Er is nauwelijks afstemming o.b.v. art 52 Ww (coördinatieplicht Ww-Wm). De aanvraag bevat regelmatig onvoldoende informatie over de vraag of een bouwvergunning nodig is.

Er vindt geen systematische herziening plaats van bestemmingsplannen na het verstrijken van de wettelijke looptijd van 10 jaar. Er is ook geen prioriteitstelling in dat opzicht. Meest omvangrijke plannen (waaronder het buitengebied) zijn van recente datum.

Bij bedrijventerrein worden de gebruikelijke bedrijvenlijsten in bestemmingsplannen wel toegepast maar niet nageleefd (dode letter).

Overschrijdingen van het bouwblok of de toegestane afmetingen zijn geconstateerd, onduidelijk is of dit in vergunning is 'gelegaliseerd'.

In de gemeente komt het voor dat noodzakelijke binnenplanse vrijstellingen niet worden verleend. Vrijstellingen werden ook niet aan B en W geadviseerd en opgenomen in het besluit van B en W.

De gemeente heeft bouwvergunningen verleend in strijd met de geldende bestemming. Voor de vergunning zijn niet de benodigde procedures gevoerd.

Niet op de juiste wijze toepassen van het overgangsrecht. In het overgangsrecht mogen opstallen slechts gedeeltelijk worden vernieuw of veranderd, mits de bestaande afwijking niet wordt vergroot. De bestaande afwijking werd echter wel vergroot.

Bouwplannen strijdig met het (toekomstig) bestemmingsplan werden gerealiseerd met een vrijstelling van art. 19 WRO. Soms werd wel een verklaring van geen bezwaar bij de provincie gevraagd, onder de vermelding dat het bouwplan in overeenstemming is met het in procedure zijnde bestemmingsplan, terwijl dit in feite niet juist was. Zo is aan GS een verklaring van geen bezwaar gevraagd voor het oprichten van een agrarisch bedrijf (zonder woning), terwijl op basis van deze verklaring van geen bezwaar een bouwvergunning werd verleend voor een agrarisch bedrijf met twee dienstwoningen (voorschriften in het bestemmingsplan stellen dat slechts vergunning kan worden verleend voor één dienstwoning). Een juiste presentatie van de bouwplannen zou niet hebben geleid tot het verlenen van een verklaring van geen bezwaar.

Er wordt toepassing gegeven aan art 18a WRO zonder dat het bouwplan voldoet aan de maximum afmetingen zoals vastgelegd in het Besluit meldingsplichtige bouwwerken. Ook worden bouwvergunningen verleend met toepassing van art 18 WRO zonder het stellen van een bepaalde termijn.

Indien wordt afgeweken van het advies van de welstandscommissie wordt dit niet schriftelijk gemeld aan de commissie. In een enkel geval hebben ambtenaren, tijdens de bouw, besloten dat kon worden afgeweken van het advies van de welstandscommissie. Dit zou alleen bij 'kleine afwijkingen' moeten kunnen.

Schone grondverklaringen worden wel afgegeven bij nieuw te ontwikkelen woonwijken. Op een enkele uitzondering na gebeurt dit niet bij bouwplannen die niet binnen dergelijke woonwijken vallen.

Ook constructieberekeningen zijn doorgaans niet voorhanden.

Het komt voor dat meldingen niet onder het Besluit Meldingsplichtige Bouwwerken thuishoren en een bouwaanvraag ingediend had moeten worden (9 gevallen uit een steekproef van 17 gevallen op totaal 161 meldingen over 1993 en 1994).

In Staphorst zijn over de periode van 1991 tot en met 1994 100 dossiers in een steekproef onderzocht. In totaal zijn er over de betreffende periode 1263 bouwaanvragen ingediend. In de 100 onderzochte dossiers zijn in totaal 71 fouten aangetroffen. De navolgende tabel geeft inzicht in het soort fouten en het aantal.

Soort fout	Aantal
Bouwplan in strijd met vigerende bestemming	12
Bouwplan in strijd met maten in bestemmingsplan; situering buiten bouwblok en verkeerde constructie	14
Bouwplan niet in overeenstemming met categorisering	2
Binnenplanse vrijstelling niet verleend	5
Onjuist toepassen overgangsrecht	1
Onjuist toepassen art. 18/18a WRO	2
Niet of onjuist voeren vereiste procedures waaronder art. 19 WRO	8
Onvoldoende stukken in bouwdoos aanwezig	15
Bouwplan niet voorgelegd aan Welstandscommissie of afwijken van het advies; niet schriftelijk kennisgeven van afwijkende beslissing	5
Niet voldoen aan wettelijke termijn verlenen bouwvergunning; geen verdagingsbesluit; niet aanhouden bouwaanvraag	4
Bouwtekening voldoet niet aan eisen	1
Niet conform tekening gebouwd	2
Totaal	71

1.2 Gemeente Slochteren

De gemeente Slochteren is geselecteerd op basis van een steekproef, er was geen directe aanleiding.

De gemeente houdt zich structureel niet aan bepalingen, voortvloeiend uit de WRO. Structureel is er sprake van afgifte van (bouw)vergunningen in strijd met het bestemmingsplan. De gemeenteraad bleek in het recente verleden zelfs een instructie te hebben gegeven voor het omzeilen van art. 19 WRO-procedures (een vorm van gedoogbeleid). De gemeente blijkt zich ook niet aan haar eigen instructies te houden.

De gemeente maakt nauwelijks gebruik van de vrijstellingsmogelijkheden in art. 17 en 18 WRO. Art. 11 en art. 19 worden wel regelmatig gebruikt. Ook binnenplanse vrijstellingen worden toegepast (art. 15). Jarenlange praktijk om deze vrijstellingen 'impliciet' te verlenen, zonder het formele traject te volgen. Toepassing in het verleden van deze vrijstellingen is daarom ook moeilijk te traceren. Sinds 1995 wordt meer gelet op de wettelijk vereiste procedures.

Er is een besluit van B en W d.d. 9 maart 1993 inzake vergunningverlening zonder wettelijke basis ('artikel 5'). B en W hebben toen onder meer het volgende besloten:

"Indien bij aanvragen om bouwvergunning er strijd bestaat met het vigerende bestemmingsplan, doch materieel gezien zich niets verzet tegen een planologische inpassing van het bouwwerk in het bestemmingsplan, het bouwplan bovendien niet-ingrijpend is en er bij publicatie geen bezwaren inkomen, is het college bereid dergelijk aanvragen zonder bijzondere procedure te honoreren."

Het betreffende besluit is uitgewerkt in een interne notitie/handleiding: Te volgen werkwijze inzake aanvragen om bouwvergunning die strijdig zijn met het bestemmingsplan of waarvoor vrijstelling moet worden verleend van het bestemmingsplan. In deze notitie is onder meer geregeld dat bouwplannen die onder het zogenaamde "art. 5" vallen, bij publicatie aangekondigd worden als plannen waarvoor de gemeente vergunning verleent. Bij bezwaren wordt de vergunning geweigerd en volgt eventueel een procedure op grond van art. 19 WRO. In voornoemd geval, maar ook ingeval sprake is van strijdigheid met het bestemmingsplan met vrijstellingsmogelijkheid, wordt altijd een ambtelijk advies gegeven.

In de praktijk blijkt dat niet alleen voor plannen van geringe aard en omvang de zogenaamde "artikel 5-procedure" wordt gevolgd. Hierin is echter geen heldere lijn te onderscheiden. Het besluit tot het volgen van een "artikel 5-procedure" wordt op politiek/bestuurlijk niveau genomen. Daarbij komt het ook voor dat het oorspronkelijke ambtelijke advies om de juiste procedure te volgen niet wordt opgevolgd.

Ook is een geval bekend waarbij, ondanks bezwaren van de bevolking in het kader van de milieuvergunning tegen dezelfde uitbreiding, in eerste instantie toch is besloten de "artikel 5-procedure" te volgen. Hierbij was niet alleen sprake van afwijking van het bestemmingsplan, maar gold ook een aanhoudingsplicht vanwege een in procedure zijnde milieuvergunning. Ook in tweede instantie, na bedenkingen tegen het bouwplan en de door de gemeente gedoogde bouwactiviteiten, zonder dat over een vereiste bouwvergunning werd beschikt, heeft de gemeente getracht de illegale bouw te legaliseren, zonder het volgen van de juiste procedure. Eerst na schriftelijk advies van de inspecteur Ruimtelijke Ordening heeft de gemeente de juiste procedure (op grond van art. 19 WRO) gestart.

Andere afwijkingen die zijn geconstateerd:

- verlenen vergunning voor te (ver)bouwen object in strijd met de vigerende bestemming;
- overschrijdingen van het bouwblok of toegestane afmetingen uit de voorschriften van het bestemmingsplan, terwijl in de tekst van de bouwvergunning staat: "overwegende dat het bouwplan voldoet aan de bouwverordening en het ter plaatse geldende bestemmingsplan";
- "artikel 5 procedure": afgeven bouwvergunning terwijl het bouwplan in strijd is met de voorschriften uit het bestemmingsplan (B en W meldde in de vergunning: "het bouwplan voldoet aan het ter plaatse geldende bestemmingsplan");
- o.g.v. voorbereidingsbesluit en verklaring van geen bezwaar van GS is door B en W vrijstelling verleend van de voorschriften in het bestemmingsplan zonder dit besluit als "besluit" op te nemen in de bouwvergunning;
- verwijzingen naar een verkeerd bestemmingsplan;
- niet aanhouden van de bouwaanvraag i.v.m. voorbereidingsbesluit (ook is geen verklaring van geen bezwaar aangevraagd);
- in tegenstelling tot in het verleden worden sinds de invoering van de nieuwe Woningwet, bouwvergunningen in het algemeen verleend binnen de gestelde termijn;
- soms brengt de gemeente zelf aanvullingen/verbeteringen/correcties aan op bouwtekeningen (leidt tot onduidelijkheid over de rol tussen initiatiefnemer en bevoegd gezag).

Soort fout	Aantal
Feitelijk gebruik niet conform voorschriften bestemmingsplan	10
Als boven, maar er is een voorbereidingsbesluit en er wordt verwezen naar een verklaring van geen bezwaar: vrijstelling van de voorschriften in het bestemmingsplan is niet als besluit opgenomen in de bouwvergunning	1
Bouwplan voldoet niet aan toegestane afmetingen (past niet in het bouwblok)	16
Als boven, maar er is een voorbereidingsbesluit en er wordt verwezen naar een verklaring van geen bezwaar: vrijstelling van de voorschriften in het bestemmingsplan is niet als besluit opgenomen in de bouwvergunning	0
In advies is verwezen naar een verkeerd bestemmingsplan	1
Er is onjuist gehandeld bij een door GS af te geven verklaring van geen bezwaar	2
Bouwvergunning niet verleend binnen wettelijke termijn (geen verdagingsbesluit genomen)	25
Bouwplan is niet voorgelegd aan de welstandscommissie	5
Als boven, maar er zijn bij aanvrager wel welstandsleges in rekening gebracht	0
Er is gebouwd in afwijking van het welstandsadvies, zonder schriftelijke kennisgeving aan de commissie	2
Er is een "schone grondverklaring" noodzakelijk en niet aanwezig	15
Vergunning vraagt om statische en gewichtsberekeningen, deze zijn niet aanwezig	2
De bouwtekening verschaft onvoldoende informatie omtrent de juiste situering of omtrent het te bouwen object	2
Bouwvoornemen had als vergunning en niet als melding moeten worden behandeld	1
Totaal	82

1.3 Gemeente Lemsterland

De gemeente Lemsterland is geselecteerd op basis van een steekproef, er was geen directe aanleiding.

De uitvoering van de ruimtelijke ordeningstaken door de gemeente vond niet naar behoren plaats, maar is de afgelopen jaren sterk verbeterd. De gemeente beschikt voor nagenoeg het gehele grondgebied over actuele bestemmingsplannen.

Doorgaans wordt het advies van bouw- en woningtoezicht opgevolgd door het hoofd van de sector VROM en de portefeuillehouder VROM. In één geval is geconstateerd dat het advies om een artikel 19 WRO procedure te volgen, niet is opgevolgd. Daarnaast zijn nog de volgende schendingen signaleerd:

- strijdig gebruik;
- verwijzing naar een verkeerd bestemmingsplan;
- voor 2 kernen met een verouderd bestemmingsplan wordt elk jaar een nieuw voorbereidingsbesluit genomen om ongewenste bouw tegen te gaan. Er wordt dan toch een bouwvergunning afgegeven o.b.v. een tweetal algemene verklaringen van geen bezwaar van gedeputeerde staten van Friesland. Echter in de meeste gevallen zou

- (conform de voorwaarden in de algemene verklaring van geen bezwaar) een artikel 19 procedure gevolgd moeten worden;
- onterecht verwijzen naar een algemene verklaring van geen bezwaar. Er had geen bouwvergunning mogen worden verleend omdat, zoals gesteld als voorwaarde, er geen bestemmingsplan in voorbereiding is waarvoor het artikel 10 WRO-overleg met een positief advies van gedeputeerde staten is afgerond;
 - vrijstelling verleend voor tijdelijk bouwwerk (artikel 17) zonder dat afspraken zijn gemaakt over het uiteindelijk verwijderen van dat bouwwerk en zonder dat e.e.a. is gemeld bij de IRO;
 - 20% toestemming bouwen buiten het bouwblok of afwijken van toegestane afmetingen zonder dat hiervoor een vrijstelling wordt verleend (soms had wel een formele vrijstelling kunnen worden verleend);
 - soms is geen advies van de welstandscommissie gevraagd, terwijl in één geval wel legeskosten voor zo'n advies in rekening zijn gebracht;
 - afwijking van het welstandsadvies zonder de welstandscommissie hierover (schriftelijk) in te lichten;
 - het ontbreken van schone grond verklaringen in dossiers (de betreffende bodemonderzoeken bleken wel aanwezig te zijn bij de afdeling milieu).

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het percentage afwijkingen in de onderzochte vergunningen. Op basis van de beschikbare gegevens is het niet mogelijk om per specifieke fout aan te geven hoe vaak deze voorkomt.

Jaar	Aantal aanvragen	Aantal vergunningen onderzocht	% foutieve vergunningen
1990	246	9	76
1991	270	9	62
1992	252	8	69
1993	245	12	65
1994	338	10	54
1995	nvt	-	pm
Totaal	1451	48	68

1.4 Gemeente Weerselo

In de gemeente Weerselo is in 1994, in opdracht van de inspecteurs van de inspectie ruimtelijke ordening en milieuhygiëne, een onderzoek ingesteld naar de toepassing, naleving en handhaving van de WRO en de milieuwetgeving door de gemeente. In een bestuurlijk overleg met het college van B en W is afgesproken dat een herhalingsonderzoek zou worden uitgevoerd om na te gaan of sprake is van verbetering in de toepassing, naleving en handhaving van genoemde wet- en regelgeving.

Het doel van het onderzoek is:

- verkrijgen van inzicht in de wijze waarop de gemeente thans haar verantwoordelijkheid vorm geeft bij de uitvoering van de toepassing, naleving en handhaving van de WRO;

- verkrijgen van inzicht in de wijze waarop de gemeente de gemaakte afspraken gemaakt in genoemd bestuurlijk overleg tussen B en W en de inspecteur Ruimtelijke Ordening Oost en de regionale inspecteur Milieuhygiëne, gestalte heeft gegeven.

Over 1995 en 1996 zijn respectievelijk 205 en 221 bouwaanvragen en respectievelijk 33 en 38 meldingen afgegeven. In totaal zijn in het onderzoek 23 bouwaanvragen en meldingen in een steekproef onderzocht. Daarvan bleken er vier niet correct te zijn afgedaan. In één geval bleek beoordeling niet mogelijk in verband met het ontbreken van gegevens van de oude situatie. In de vier gevallen betrof het:

- herbouw afdak is afgedaan als melding terwijl vergunning verleend had moeten worden;
- B en W verlenen geen vrijstelling van voorschriften van het bestemmingsplan na het volgen van een art. 19-procedure;
- bouwplan is in strijd met de gestelde hoogte in het bestemmingsplan en de bouwvergunning voor een tweede dienstwoning kon niet worden verleend;
- B en W verlenen geen vrijstelling van specifiek voorschrift uit het bestemmingsplan.

Voorts is uit de steekproef gebleken dat één vergunning fictief is verleend. Overigens werd bekend dat er in 1996 nog 7 gevallen van fictieve vergunningverlening waren.

In het herhalingsonderzoek zijn nog zes 'bijzondere' gevallen bekeken. Dit betreffen gevallen waarover, na het eerdere onderzoek in 1994, tussen de gemeente, de provincie en de inspecties, specifieke afspraken zijn gemaakt. Het betreffen:

1. Krabbe Beton

Een betonfabriek is opgericht in strijd met het bestemmingsplan. De IRO en RIMH hebben de gemeente officieel verzocht de situatie in overeenstemming met het bestemmingsplan te brengen c.q. bestuursdwang uit te oefenen. De gemeente staat op het standpunt dat de situatie gelegaliseerd kan worden, zij het met een aantal aanpassingen, en heeft het verzoek van de inspecteurs bij besluit van B en W afgewezen. De inspecteur milieuhygiëne heeft tegen dit besluit beroep aangetekend bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De inspecteur ruimtelijke ordening en het provinciebestuur hebben tegen het besluit beroep aangetekend bij de rechtbank te Almelo.

2. Zand- en grindhandel

Naar aanleiding van het K.B. van 20 augustus 1992 dient de gemeente het betreffende bedrijf te legaliseren. Daarbij moet op een juiste wijze worden geregeld dat bedrijven in het buitengebied niet onbeperkt kunnen uitbreiden. In verband met een daartoe te verrichten correctieve herziening van het bestemmingsplan hebben gesprekken plaatsgevonden over de landschappelijke inpassing van het bedrijf en is advies ingewonnen bij twee adviesbureaus. De op basis van deze adviezen gedane voorstellen hebben nog niet geleid tot definitieve afspraken.

3. De Weerselose markt

GS onthouden goedkeuring aan bestemmingsplan voor de Weerselose markt. Op basis van een 'Plan van Aanpak' zal één integraal plan voor de Weerselose markt worden opgesteld dat de grondslag vormt voor de nodige juridische uitwerkingen (bestemmingsplan en diverse vergunningen).

Tegen de lastgeving van B en W om het parkeren op een perceel in de nabijheid van de markt te staken loopt een beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State.

Eveneens loopt er een beroepsprocedure bij de Rechtbank te Almelo tegen het besluit van B en W geen medewerking te verlenen aan het opleggen van een dwangsom c.q. effectueren van bestuursdwang vanwege het beginnen met het "verwezenlijken" van en het in strijd handelen met de mogelijke toekomstige bestemming.

4. Een tweede bedrijfswoning

Tweede bedrijfswoning was, in verband met landschappelijke waarde, niet toegestaan, maar toch gebouwd. Herstel oude situatie is nauwelijks mogelijk. In een correctieve herziening zal de tweede dienstwoning de bestemming "bedrijfsbebouwing" (niet functioneel aan het buitengebied gebonden bedrijven) krijgen en wordt het bouwblok strakker om de bestaande bebouwing getrokken.

5. Bestuursdwang inzake illegaal aangelegde verharding

Gemeentebestuur zegt bestuursdwang aan, o.a. ter verwijdering van illegaal aangebrachte verharding, ter beëindiging van illegale opslag en het verwijderen van ondergeschikte illegale bouwwerken. Na herhaalde aanschrijving blijkt tijdens een bezoek aan het bedrijf dat gedeeltelijk aan de wens van de gemeente is voldaan. Uiteindelijk worden de eerdere aanschrijvingen tot bestuursdwang ingetrokken en een dwangsom opgelegd. Inmiddels zijn nagenoeg alle strijdige situaties beëindigd.

6. Ten onrechte gebouwde loods

Loods, is met bouwvergunning, ten onrechte gebouwd op een terrein met de bestemming "Agrarisch gebied met landschappelijke waarde". Op basis van jurisprudentie is de kans om de oude situatie te herstellen nihil. Ook is de loods qua functie passend in het buitengebied. In een correctieve herziening van het bestemmingsplan is het bouwblok aangepast en is op de plankaart aangegeven dat op het betreffend perceel geen bedrijfswoning mag worden opgericht.

1.5 Gemeente Buren

Het betreft een onderzoek naar mogelijke onregelmatigheden bij de verbouwing van een tweetal monumentale panden. Aanleiding vormt een brief van omwonende. Samengevat gaat het om het samenvoegen van twee monumentale panden, zonder dat daarvoor de vereiste vergunning is verleend.

De gemeente was op de hoogte van de werkzaamheden, waarmee werd gestart zonder vereiste bouw- en monumentenvergunning en zonder voorafgaand advies van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg. Er was reeds gestart met de werkzaamheden omdat voorspelbaar was dat de benodigde vergunning (spoedig) verleend zou worden. Overigens waren er bij de start van de verbouwingswerkzaamheden diverse misverstanden: aanvankelijk was geen bouwvergunning vereist en is de aanvraag bouwvergunning, om moverende redenen (drukke werkzaamheden in betreffende periode), door de architect te laat ingediend. B en W hebben de bouwactiviteiten gedoogd omdat de Monumentencommissie Buren reeds een voorlopig positief advies had uitgebracht en een positief advies van de Rijksdienst voor de Monumentenzorg werd verwacht. B en W hebben achteraf de bouw- en monumentenvergunning voor de verbouwing verleend na

de wettelijk ingewonnen vereiste - en uitgebrachte positieve adviezen. Uit het onderzoek is niet gebleken van enig opzettelijk strafbaar handelen.

In overleg met de Officier van Justitie is afgesproken dat, op basis van de bevindingen, terzake geen proces-verbaal zou worden opgemaakt, omdat het bewijs moeilijk te leveren is dat sprake zou zijn van enige opzet in deze door de betrokken partijen. Voorts kon door B en W op wettelijke basis deze kwestie bestuurlijk worden afgedaan.

Bovengenoemde omwonende heeft gedurende de verbouwing echter wel, om formele redenen bij de Arrondissementsrechtbank te Arnhem, Sector bestuursrecht, het verzoek gedaan tot het treffen van voorlopige voorzieningen. Zij is in haar verzoek door de president van de Arrondissementsrechtbank niet-ontvankelijk verklaard. (Verzoekster vraagt om voorlopige voorzieningen o.b.v. de publicatie van aanvraag voor vergunning. Hierbij is er geen sprake van een schriftelijke beslissing van een bestuursorgaan dat enig zelfstandig rechtsgevolg teweeg brengt.)

Tijdens het onderzoek zijn enkele signalen opgevat, dat B en W in verschillende gevallen gedogen dat vooraf bouwactiviteiten aan onder andere monumentale panden plaatsvinden zonder de vereiste bouw- en monumentenvergunningen.

1.6 Gemeente Odoorn

In de gemeente Odoorn hebben twee onderzoeken plaatsgevonden. Eén in 1995 en, naar aanleiding van ingediende klachten, een tweede in 1996-1997. Het eerste onderzoek betrof een gecombineerd volkshuisvestings-, milieu- en ruimtelijke ordeningsonderzoek samen met de Dienst Recherchezaken. De voornaamste bevindingen uit dit onderzoek zijn dat de uitvoering van de ruimtelijke ordenings-taak door de gemeente niet naar behoren plaatsvindt. Er is sprake van sterk verouderde bestemmingsplannen, met name voor de woongebieden. Voor het buitengebied is een nieuw plan in voorbereiding. De gemeente geeft regelmatig (bouw)vergunningen af in strijd met het bestemmingsplan en houdt zich niet aan met de provincie gemaakte woningbouw-afspraken. Het gebruik van gronden en opstallen in strijd met het bestemmingsplan wordt doorgaans gedoogd of naderhand gelegaliseerd.

Op verzoek van B en W van de gemeente Odoorn is aan de Dienst Recherchezaken gevraagd een feitenonderzoek in te stellen naar de behandeling van VROM-aangelegenheden, door het bestuur en/of de ambtenaren van de gemeente. De aanleiding tot dit verzoek vormde de klachten van een groep ondernemers, verenigd in een Platform Verontruste Ondernemers. Deze klachten hadden, mede naar aanleiding van het eerste VROM-onderzoek, betrekking op het met twee maten meten door het gemeentebestuur. Van de 80 klachten bleken er 22 te maken te hebben met de ruimtelijke ordening. Bij een groot deel (82%) van de klachten over de vergunningverlening of -weigerings op het gebied van de r.o. bleek de gemeente formeel-juridisch juist te hebben gehandeld. 39 klachten waren onterecht, 20 klachten waren min of meer terecht en inzake de overige gevallen was geen beoordeling mogelijk.

1.7 Gemeente Bergeijk

In de gemeente Bergeijk betreft het een strafrechtelijk onderzoek van de Rijksrecherche van het parket van de Procureur-generaal te 's-Hertogenbosch naar het vermeende fraudegedrag van de

burgemeester. Aan de Dienst Recherchezaken van het ministerie van VROM is gevraagd te participeren in het onderzoek. De betreffende burgemeester werd verdacht van overtreding van artikel 363 Sr (ambtelijke corruptie). Aanleiding voor het onderzoek waren diverse perspublicaties inzake genoten voordeel als burgemeester bij de verkoop van een kavel grond. De genoten voordelen hadden onder meer betrekking op:

- bij aankoop van de kavel was de betreffende kavel circa 1000 m² groot en bij opmeting door het Kadaster in 1993 circa 1526 m²;
- burgemeester had bij de raadsvergadering over het bestemmingsplan verzwegen aldaar een bouwkaavel gekocht te hebben van een firma;
- de betreffende firma had van de gemeente i.v.m. de ontwikkeling van het plan compensatie ontvangen, in de vorm van kwijtschelding van kosten.

Uit onderzoek is gebleken dat er inderdaad sprake was van vergroting van de betreffende kavel. Deze vergroting vond plaats in vier fasen. Voorts zijn kosten kwijtgescholden aan een derde: kosten die normaal gesproken bij wijziging van een bestemmingsplan gewoon in rekening worden gebracht.

Daarnaast blijkt uit het onderzoek dat de burgemeester verschillende giften heeft aangenomen van diverse personen en rechtspersonen. Veelal verrichten deze personen werkzaamheden voor de gemeente. In enkele gevallen is gebleken dat, na een gift en/of verrichte werkzaamheden een bouwbedrijf op verzoek van de burgemeester op een lijst is geplaatst van de gemeente in verband met te verrichten werkzaamheden. Het betreffende bedrijf heeft ook werkzaamheden gegund gekregen.

Daarnaast is uit het onderzoek bekend geworden dat:

- door een architect een valse factuur is opgesteld inzake kosten voor architectenwerkzaamheden;
- een verdachte adviesnota van de gemeente is opgesteld om de verschuiving van een inrit op de kavel van de burgemeester te verbloemen;
- een verdacht B EN W besluit is opgesteld om diverse kavelvergrotingen te legaliseren.

Tijdens het onderzoek is gebleken dat de burgemeester kon worden aangemerkt als verdachte terzake:

- artikel 363 cq. 362 Sr (betreft respectievelijk het aannemen van een gift of belofte en het handelen in strijd met de plicht)
- artikel 225 Sr (valsheid in geschrift)

Tegen de burgemeester alsook tegen verschillende verdachten zijn afzonderlijk processen-verbaal opgemaakt, waaronder tegen de gemeentesecretaris, terzake het vernietigen van bewijs (kladnotities van B en W vergaderingen). Door de Rijksrecherche is het stam-proces-verbaal opgemaakt, dat met bijbehorende bijlagen is gezonden naar de Officier van Justitie te 's-Hertogenbosch. De burgemeester is door het OM wel vervolgd, maar dit heeft evenwel niet geleid tot het opleggen van enige straf danwel sancties.

1.8 Gemeente Halsteren

Betreft een oriënterend strafrechtelijk onderzoek naar de mogelijke onregelmatigheden begaan door de wethouder. Aan de Dienst Recherchezaken van VROM is gevraagd ondersteuning te

verlenen aan het onderzoek. Aanleiding tot het onderzoek vormen diverse perspublicaties over het vermeende aannemen van giften van burgers door de betreffende wethouder, in ruil voor het sneller verkrijgen van de vereiste bouwvergunning. In dat verband zijn vier zaken onderzocht:

1. afgifte premiebeschikkingen
2. bestemmingsplan Randweg-Noord 1984
3. overschrijving bouwvergunning
4. aanvragen verklaring van geen bezwaar

Ad 1.

Onderzocht is in hoeverre premiebeschikkingen zijn afgegeven aan particulieren voor de bouw van premie A- c.q. sociale koopwoningen. Dit bleek niet het geval. Aanleiding vormde de weigering van de wethouder een factuur te verstrekken voor de door de wethouder verrichte tekenwerkzaamheden voor een nieuwe premie koopwoning. Deze factuur was kennelijk nodig voor de subsidieaanvraag.

Blijkens het onderzoek zijn alleen beschikkingen afgegeven aan aannemers en/of projectontwikkelaars, die projectmatig gebouwd hebben.

Ad 2.

Onderzocht is of de gemeente in een aantal gevallen bij de verlening van bouwvergunningen procedureel juist heeft gehandeld. Er zijn drie bouwdoSSIERS onderzocht betreffende de verleende bouwvergunningen. Daarbij is gecontroleerd in hoeverre, ingevolge de Woningwet, de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de voorschriften uit het vigerende bestemmingsplan "Randweg-Noord 1984", door de gemeente procedureel juist is gehandeld. Er zijn geen afwijkingen van de voorschriften en het Bouwbesluit geconstateerd.

Ad 3.

Een perceel met bijbehorend bouwplan is doorverkocht aan derden, waarbij gevraagd is de reeds verleende bouwvergunning ook over te schrijven, met het verzoek om de woning niet in houtskelet, maar in traditionele bouw te mogen uitvoeren. Hieraan hebben B en W destijds medewerking verleend: kosten f20,-. Conform de Woningwet had hiervoor een nieuwe aanvraag bouwvergunning ingediend moeten worden, welke opnieuw de procedure moest doorlopen (inclusief toetsing aan de bestaande voorschriften).

Ad 4.

Onderzoek naar de persoonlijke betrokkenheid van de wethouder bij een ingediend bouwplan, inzake de afgifte van een verklaring van geen bezwaar van de provincie. Uit het dossier blijkt niet van enig persoonlijk contact en/of schriftelijk contact met de vertegenwoordigers van de provincie. Wel is gebleken dat de geruchten over het doen van giften van derden aan de wethouder, ten dele op waarheid berusten.

De bevindingen uit het oriënterend onderzoek zijn door de Rijksrecherche schriftelijk ter kennis gebracht aan de Hoofdofficier van Justitie bij het Arrondissementsparket te Breda.

1.9 Gemeente Hoofddorp

Onderzoek naar mogelijk onregelmatig optreden van een ambtenaar bouw- en woningtoezicht. Aanleiding voor het instellen van het onderzoek was een telefonische melding van het

afdelingshoofd van Bouw en Woning Toezicht (BWT) van de gemeente Haarlemmermeer. Op basis van drie schriftelijke getuigenverklaringen zijn beschuldigingen geuit aan het adres van verdachte, een inspecteur van BWT. Beschuldigingen duiden er op dat verdachte geld zou hebben aangenomen voor het snel en flexibel verlenen van een bouwvergunning. Tevens zou verdachte zelf een aanvraagformulier hebben ingevuld en aanvullingen op tekeningen hebben aangebracht ten behoeve van bouwaanvragen. Getuigenverhoren leveren echter tegenstrijdige beweringen op. Betreffende ambtenaar verklaart inderdaad actief mee te denken wanneer sprake is van bouwaanvragen, maar dit neemt zijns inziens geen ontoelaatbare vormen aan.

Gelet op de resultaten van het onderzoek, waarbij door de betrokken personen niet aangegeven kon worden dat de inspecteur daadwerkelijk geld ontvangen heeft voor bewezen diensten, de tegenstrijdigheden in de getuigenverklaringen en dat één van de getuigen aannemelijk heeft kunnen maken dat de aantijgingen niet terecht zijn, wordt verondersteld dat de afgelegde verklaringen zijn bedoeld om de inspecteur in een kwaad daglicht te stellen. Daarom is afgezien van nader onderzoek. De inspecteur zag af van het doen van aangifte terzake smaad/smaadschrift daar hij niet het risico van represaillemaatregelen wil lopen.

1.10 Gemeente Tubbergen

In de gemeente Tubbergen is in 1991, op verzoek van de inspecteur Ruimtelijke Ordening, door de Dienst Recherchezaken een onderzoek ingesteld. Het onderzoek had betrekking op het buitengebied en richtte zich op:

- de verleende bouwvergunningen;
- het feitelijk gebruik van opstallen in relatie tot de gebruiksvoorschriften.

In 1994 is onder verantwoordelijkheid van de IRO samen met de Dienst Recherchezaken een herhalingsonderzoek uitgevoerd.

Conclusies eerste onderzoek:

In de periode 1-7-1989 tot 1-1-1991 zijn 388 bouwvergunningen, verleend voor het buitengebied, gecontroleerd. Daarvan bleken 56 bouwvergunningen in strijd met de voorschriften te zijn verleend (ruim 14%). De ambtelijke adviezen waren zeer summier en bevatten niet de noodzakelijke gegevens om tot een goede en zorgvuldige besluitvorming te kunnen komen. Vaak werden door B en W uitgevaardigde geschreven en ongeschreven richtlijnen gehanteerd, die het mogelijk maakten bouwvergunningen in strijd met de voorschriften te verlenen. Benodigde vrijstellingen werden slechts een enkele keer geadviseerd. Enkele voorbeelden van richtlijnen van B en W zijn:

- ingevolge het overgangsrecht toestaan van het geheel vernieuwen en het samenvoegen van in strijd met de bestemming aanwezige bebouwing tot een maximum van de aanwezige bebouwing + 10% naar inhoud (de overgangsbepaling staat slechts het gedeeltelijke vernieuwen en met 10% naar inhoud uitbreiden van de afzonderlijke gebouwen toe);
- tot eind 1990 werd het bouwen en/of uitbreiden van een tweede bedrijfswoning toegestaan wanneer minimaal één voorziening gemeenschappelijk aanwezig was (w.c. en/of keuken en/of douche), er geen gemeenschappelijke hal en er geen tweede trap aanwezig was. Eind 1990 besliste B en W, dat om te blijven voldoen aan het criterium van één woning, nog slechts een gemeenschappelijke hal vereist was;

- bij het verlenen van vrijstellingen kan er van worden uitgegaan dat deze tot het toegestane maximum worden verleend. Op basis hiervan werden de vereiste vrijstellingen niet aan B en W geadviseerd, hetgeen in strijd is met jurisprudentie: met het oog op belangen van rechtszekerheid en een doelmatige rechtsbescherming moet het besluit tot het verlenen van een vrijstelling schriftelijk en impliciet worden vastgesteld.

Uit het tweede onderzoek, gehouden in 1994, blijkt dat de verlening van de bouwvergunningen nog steeds onder de maat is: 14% van de gevallen is op onjuiste gronden verleend.

2 INTERVIEWS GEMEENTEN

Met vertegenwoordigers van een aantal gemeenten zijn interviews gehouden. Dit betreffen de gemeenten Haaksbergen, De Ronde Venen, Utrecht, Vlissingen, Weerselo en Zundert/Rijsbergen.

2.1 Gemeente Zundert/Rijsbergen

Gesproken is met het hoofd van de afdeling vergunningen, bij de onlangs samengevoegde gemeenten Zundert en Rijsbergen. De gemeente bestaat na de gemeentelijke herindeling uit circa 20.000 inwoners. Zundert heeft een omvangrijk buitengebied, met een vigerend bestemmingsplan uit 1961. De provincie stimuleert het opstellen van een nieuw bestemmingsplan. Het gemeentebestuur is daarover niet zo enthousiast. In Rijsbergen zijn verschillende redelijk actuele bestemmingsplannen vigerend. Het bestemmingsplan buitengebied is echter van oudere datum, maar actueler dan die van Zundert. Niet alleen verschilt de actualiteit van de bestemmingsplannen in de voormalige verschillende gemeenten, ook de ambtelijke organisatie verschilt sterk. De gemeente is meer bezig met het verwerken en implementeren van de fusie, dan met het optimaliseren van de uitvoeringstaken.

De gemeente Zundert/Rijsbergen mag alleen woningen bouwen voor haar eigen bevolking: circa 50 per jaar. De gemeente is daar niet gelukkig mee. In werkelijkheid worden er dan ook meer woningen gerealiseerd. Daar komt bij dat de gemeente het niet in alle gevallen erg nauw neemt met wettelijke vereisten bij het verlenen van vergunningen, waaronder de bouwvergunning. Dit heeft tot gevolg gehad dat de gemeente door de provincie Noord-Brabant nauwlettend wordt gevolgd. Onlangs is in een convenant met de provincie afgesproken de woningbouw te bevriezen.

Verlening van de bouwvergunningen verloopt via het college. Er is geen sprake van mandatering, met uitzondering van de vergunningverlening in het recreatiegebied van de gemeente. Het handhaven van niet permanent bewonen van recreatiewoningen is een apart probleem, waarvoor een speciale ambtenaar wordt aangesteld.

De bouwvergunning wordt opgesteld door het bureau Vergunningen. Dit bureau is verantwoordelijk voor alle vergunningen, zowel r.o. als milieu. Het bureau Beleid en planning is verantwoordelijk voor de administratief-juridische en technisch/inhoudelijke aspecten.

Alvorens de procedure rond het verlenen van de bouwvergunning wordt gestart, vindt over het algemeen eerst vooroverleg plaats. In dit overleg wordt gekeken of wel de juiste gegevens zijn overlegd.

De bouwvergunning wordt getoetst aan het bestemmingsplan en het Bouwbesluit. Omdat de gemeente in het verleden een negatieve naam heeft opgebouwd bij de provincie wordt nu meer aandacht besteed aan deze toets alsook aan het bewaken van de termijnen. Dit laatste om te voorkomen dat er van rechtswege een vergunning is verleend.

In de gemeente is sprake van gedogen. Dit is op generlei wijze geregeld. Er staat niets op papier en het gedogen is ook niet in het college of de raad formeel aan de orde gesteld. Er werd

en wordt door de gemeente (vooral Zundert) veel gebruik gemaakt van de zogenaamde verkorte artikel 19-procedure: er wordt gestart met een art. 19 en wanneer blijkt dat er tijdens de procedure geen reacties worden ingediend, wordt de vergunning verleend, zonder de art. 19 procedure verder te vervolgen.

Door de extra aandacht van de provincie komt het gedogen wel minder voor.

In Zundert/Rijsbergen is de afstand tussen bestuur en ambtenaren, en bestuur en burgers heel klein. Bij afwijkingen van het bouwvergunningvereiste speelt het gemeentebestuur een cruciale rol. Juist vanwege de relatie met burgers vinden afwijkingen plaats op instigatie van het gemeente bestuur: veelal de verantwoordelijke portefeuillehouder r.o./milieu. Het gaat veelal om kleine afwijkingen, b.v. een kleine uitbreiding aan woningen in het buitengebied in verband met een gehandicapte bewoner of ten behoeve van huisvesting van ouders, etc. Ook bevoorrecht omwille van het rendabel houden van de bedrijfsvoering speelt een belangrijke rol. Er valt een licht voorkeursbeleid van de wethouder te bespeuren voor bewoners uit het gebied waar hij vandaan komt. Tevens speelt de verkiezingstijd een rol bij het percentage afwijkingen.

Afwijkingen hebben doorgaans betrekking op strijdig gebruik. Het betreft niet of nauwelijks bouwtechnische afwijkingen.

Het aantal afwijkingen per jaar is beperkt: circa 10 tot 15 gevallen op enkele honderden bouwvergunningen die worden verleend. Overigens beschikt de gemeente niet zo snel over exacte aantallen.

De gemeente beschikt ten aanzien van de vergunningverlening over voldoende capaciteit. Daar wordt ook prioriteit aan gegeven. De capaciteit bij de controle is doorgaans onvoldoende. Bij controles wordt meestal vooral gelet op technische aspecten.

De gevolgen van de nieuwe Woningwet zijn beperkt. Het bestuur van de gemeente is alert op het voorkomen van fictieve vergunningverlening.

2.2 Gemeente Haaksbergen

Er is een gesprek gevoerd met twee medewerkers van de afdeling Grondgebiedszaken van de gemeente Haaksbergen. Beiden vormen zij het zogenaamde juridische cluster.

De gemeente Haaksbergen is een plattelandsgemeente met relatief veel buitengebied en circa 24.000 inwoners. Het bestemmingsplan buitengebied is verouderd en levert in voorkomende gevallen problemen op. Problemen doen zich vooral voor met de inhoudsmaat van woningen. Alle burgerwoningen vallen onder het overgangsrecht (450 m³).

Om op een enigszins gestructureerde manier om te gaan met het verouderde bestemmingsplan en voldoende rekening te kunnen houden met meer recente (ruimtelijke) richtlijnen van bijvoorbeeld de provincie heeft het gemeentebestuur (i.c. het college van B en W) een gedoogbeleid, verwoord in Richtlijnen gedoogbeleid r.o. en bouwzaken "wit, zwart of grijs besturen" vastgesteld (collegebesluit d.d. 21/2/1995). In deze richtlijnen worden de randvoorwaarden geschetst waarbinnen de gemeente kan gedogen.

Zo is aangegeven dat er ook een (door het recht erkende) bevoegdheid tot gedogen bestaat; de bevoegdheid te gedogen berust dan bij hetzelfde orgaan dat tot bestuursdwang bevoegd is. Daarbij heeft de overheid geen onbepaalde vrijheid om te gedogen. De jurisprudentie geeft aan dat derden in verschillende gevallen aanspraak kunnen maken op handhaving. Daarbij wordt in zekere zin de vrijheid om te gedogen ook beperkt door het risico van schadeclaims en/of strafrechtelijke sancties van derden.

De gemeente volgt een expliciet gedoogbeleid (vooraf vastgelegd beleid en criteria) om te voorkomen dat er sprake kan zijn van willekeur, rechtsongelijkheid en rechtsonzekerheid voor derden, maar ook voor de overtreder. Expliciet gedoogbeleid is beleid dat voor iedereen gelijkelijk geldt en dat voor iedereen duidelijk is (ook voor de gemeente zelf).

De gemeente hanteert daarbij het volgende toetsingskader voor gedogen:

Er zal door het college gedoogd worden:

1. als de zaak tijdelijk is (bijvoorbeeld in afwachting van vergunningverlening, of wanneer het vooruitzicht bestaat dat aangepaste bestemmingsplanvoorschriften de situatie wel zullen toestaan)
2. als strikte handhaving zal leiden tot een als onbillijk ervaren resultaat, dat juridisch en maatschappelijk gezien niet beoogd kan zijn
3. als sprake is van overmacht en noodsituaties
4. als handhaving van de overtreding niet opweegt tegen andere belangen (zwaarwegende belangen b.v. economische en/of sociale belangen)
5. ter voldoening aan een rechterlijke uitspraak (bij voorlopige voorziening)

In de eerste twee gevallen dient er bovendien:

- geen schade op te treden voor het algemeen belang
- geen aantasting op te treden van belangen van derden
- geen ongewenste precedentwerking op te treden

Een onderdeel van het gedoogbeleid is de verklaring om voor uitbreidingen tot 600-700 m³ geen art. 19 WRO procedure te volgen, ook al gaat het oude, vigerende bestemmingsplan uit van kleinere volumes. De te hanteren grens is afgeleid van provinciale richtlijnen hieromtrent. Er wordt alleen een art. 19 WRO procedure gevolgd wanneer sprake is van sloop en/of bestaande herbouw op een andere plek.

De procedure is dan als volgt: de aanvraag wordt ter inzage gelegd. Komen er geen reacties dan wordt een gedoogverklaring afgegeven. Komen er wel bezwaren dat gaat de vergunning via het college en wordt de officiële procedure doorlopen.

Binnen de gemeente Haaksbergen worden de vergunningen bij mandaat van B en W verleend door de directeur Grondgebiedszaken. De procedure is daarbij als volgt: op basis van een schetsplan wordt getoetst of het plan past. Zo ja, dan gaat het plan voor advies naar de welstandscommissie. Pas daarna wordt de melding van de bouwaanvraag gedaan en vindt de technische toets plaats. Daarbij is het beleid dat vrijstellingen worden gepubliceerd (bijvoorbeeld de 50 m² bijgebouwenregeling).

In geval er een gedoogbeschikking wordt afgegeven, wordt de vergunning verleend op risico van de vergunningverkrijger. In gedoogbeschikkingen wordt expliciet vermeld dat

aansprakelijkheid van de gemeente wordt uitgesloten. Dit is onder andere van belang omdat de gemeente anders tot een schadevergoeding veroordeeld kan worden als mocht blijken dat er ten onrechte gedoogd is. In de beschikking wordt ook vermeld dat de gedoogverklaring strafrechtelijke vervolging onverlet laat.

De gemeente is inmiddels druk bezig met een nieuw bestemmingsplan buitengebied. De verwachting is dat in oktober 1997 het ontwerp bestemmingsplan ter inzage gaat. Wanneer het nieuwe bestemmingsplan vigerend is verwacht de gemeente dat het aantal gedoogbeschikkingen geminimaliseerd kan worden. Opvallend is wel dat de gemeente niet verwacht dat er met het inwerking treden van een nieuw plan helemaal geen gedoogbeschikkingen meer noodzakelijk zijn. De gemeente heeft dan ook het voornemen om het gedoogbeleid wel in stand te houden.

In 1996 zijn in totaal 444 vergunningen en/of meldingen behandeld, waarvan er 87 zijn afgedaan met een gedoogverklaring.

Doorgaans is de betreffende ambtenaar de initiator voor het verlenen van een gedoogverklaring. Dit wordt te allen tijde vastgelegd in een schriftelijk advies. Ook wanneer de verantwoordelijk wethouder de initiator is van 'afwijking' wordt dit schriftelijk vastgelegd.

Samengevat

In Haaksbergen worden bij gedogen de volgende randvoorwaarden gehanteerd:

- schriftelijk en expliciet vermelden (beschikking)
- indien er voorwaarden gesteld kunnen worden door het college wordt in sommige gevallen gekozen voor én een (publiekrechtelijke) gedoogbeschikking én een (privaatrechtelijk) contract met boeteclausule en kettingsbeding waarin de voorwaarden vastgelegd worden
- de Algemene wet bestuursrecht wordt toegepast, waardoor in sommige gevallen b.v. belanghebbenden gehoord zullen worden (verklaring van geen bezwaar van burenen); er vindt eenzelfde procedure plaats als bij een bouwvergunning
- in gedoogbeschikkingen wordt opgenomen, dat aansprakelijkheid van de gemeente uitgesloten wordt (van belang als mocht blijken dat ten onrechte gedoogd is → schadevergoeding)
- in de beschikking (of het contract) wordt opgenomen dat de gedoogverklaring strafrechtelijke vervolging onverlet laat
- de gedoogbeschikking wordt gepubliceerd

2.3 Gemeente De Ronde Venen

Gesproken met de bureauchef Bouw- en woningtoezicht van de vakdienst Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer van de gemeente De Ronde Venen.

In de periode 1996-1997 is, in samenwerking met de Dienst Recherchezaken van VROM, in de gemeente een gecombineerd ruimtelijke ordenings- en volkshuisvestingsonderzoek uitgevoerd. Aanleiding voor het onderzoek waren (pers)berichten waarin werd gesteld dat de gemeente op grote schaal afziet van het volgen van de juiste procedures bij het verlenen van bouwvergunningen.

Eind 1990 is in de gemeente De Ronde Venen voor de vergunningverlening ingevolge de Wet op de Ruimtelijke Ordening en de Woningwet een nieuwe werkwijze ingevoerd, waarbij in bepaalde gevallen de wettelijke procedurevoorschriften niet op de juiste wijze worden toegepast. Het betreft hier vooral het niet aanvragen van verklaringen van geen bezwaar bij de provincie. Deze werkwijze is vastgelegd in een (vertrouwelijke) notitie "Naar een flexibel bouw- en woningtoezicht beleid (over het spanningsveld tussen regel en praktijk)". De notitie is door B en W vastgesteld. In deze notitie schetst de directeur van de dienst Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu het spanningsveld tussen het bestuurlijk gewenste beleid en de ambtelijke advisering/uitvoering binnen de dienst.

De reden voor een afwijkende werkwijze is onder meer de grote hoeveelheid verouderde bestemmingsplannen en het 'sociale beleid' dat de destijds verantwoordelijke wethouder wenste te volgen. De Ronde Venen heeft in totaal circa 65 bestemmingsplannen. Als daarbij de partiële herzieningen worden meegeteld, komt dit totaal op een slordige 120 plannen. Het oudste plan dateert uit 1947. De afgelopen tien jaar hebben er nauwelijks planherzieningen plaatsgevonden.

Geconstateerd is dat na de gemeentelijke herindeling van 1989 de bestemmingsplannen van de diverse kernen slecht op elkaar aansluiten. Deze plannen zijn deels sterk verouderd of betreffen globale bestemmingsplannen die nog niet zijn uitgewerkt. Hierdoor zouden voor betrekkelijk kleine bouwaanvragen naar het oordeel van het gemeentebestuur onevenredig zware procedures gevolgd moeten worden (wettelijke publicatieplicht, tervisielegging, verklaring van geen bezwaar).

Uit het rechercheonderzoek is gebleken dat in bijna de helft van de onderzochte bouwaanvragen (2213 in de periode van 1991 tot en met 1996) stelselmatig is afgeweken van de wettelijke voorschriften. In 805 gevallen was geen verklaring van geen bezwaar aangevraagd bij gedeputeerde staten. Ook was er veelvuldig sprake van het niet publiceren van bouwaanvragen. In deze gevallen is er overigens nooit iets om procedurele reden mis gegaan. Tegen een onterecht verleende bouwvergunning is nooit bezwaar gemaakt. Bij het volgen van de zogenaamde 'verkorte artikel 19-procedure' is dan ook altijd eerst gepubliceerd om te zien over er reacties kwamen. Was dit niet het geval dan werd geen verdere artikel 19-procedure gevolgd. Indien er wel tegen een voornemen reacties binnenkwamen leidde dat tot een andere procedure. In sommige gevallen werd ook volstaan met een instemming van de burens ("burenverklaring van geen bezwaar"). Ook werd in de gemeente nooit door de raad de voor de procedure vereiste voorbereidingsbesluiten genomen.

Het overgrote deel van de aanvragen waarvoor geen verklaring van geen bezwaar was aangevraagd betroffen bouwplannen van geringe omvang (dakkapellen, tuinschuurtjes en vergroting van woningen). Meestal betrof het afwijkingen van rooilijnen en bebouwingspercentages, het niet in acht nemen van voorschriften voor maatvoering en het ontbreken van concept uitwerkingsplannen.

In totaal zijn er in de gemeente 16 schendingen bij meeromvattende (bouw)plannen geconstateerd. Acht van deze gevallen konden met zekerheid worden aangetoond en in de andere acht gevallen was niet met zekerheid te zeggen of deze niet in overeenstemming met het provinciaal beleid waren, dusdanig dat er geen verklaring van geen bezwaar zou zijn verleend.

Bij de acht 'foute' gevallen zou geen verklaring van geen bezwaar zijn verleend en zou ook de inspecteur van de ruimtelijke ordening een negatief advies hebben uitgebracht. Overigens is de gemeente van mening dat geen nieuwe bouwmogelijkheden geschapen zijn. Er is eerder afgeweken van eisen aan de maximale omvang van bouwwerken. Meer concreet betrof het:

- twee gevallen waarbij te ruime herbouw van agrarische gebouwen plaatsvond (herbouw is toegestaan mits 15% kleiner)
- twee gevallen hadden betrekking op inwoning van ouders door het realiseren van aanbouw en tweede bedrijfswoning, waarbij het ene geval ook in strijd was met de Wet geluidhinder
- in twee andere gevallen had de gemeente zich niet gerealiseerd dat de provincie zou weigeren. In de andere zes gevallen was de gemeente zich daar wel van bewust.

In alle situaties betrof het hier zogenaamde 'sociale gevallen' waarvan de wethouder vond dat uit sociale overwegingen de bouwvergunning verleend kon worden (geestelijk gehandicapte zoon gaat verbouwde schuur bewonen). In alle gevallen was door de betrokken ambtenaar een negatief advies gegeven. In één geval heeft de betreffende wethouder zelfs de zaak zelfstandig afgehandeld (wethouder stond tweede bedrijfswoningen toe zonder ambtelijk overleg, onder meer omdat van de vergunningverkrijger nog medewerking nodig was voor de aanleg van een fietspad over diens grondgebied). Door de opstelling van de wethouder is duidelijk schade aangebracht aan de integriteit van het bestuur. Door de gemeenteraad is ook een motie van wantrouwen ingediend.

Gedeputeerde staten hebben naar aanleiding van het onderzoek de burgemeester ter verantwoording geroepen. Hem is verweten ten onrechte geen gebruik te hebben gemaakt van artikel 273 Gemeentewet (bevoegdheid burgemeester om besluiten bij gedeputeerde staten voor te dragen voor vernietiging). Volgens het provinciebestuur is de burgemeester te loyaal aan zijn wethouder geweest. Dit is ook in de gemeenteraad aan de orde gesteld. Door de betreffende wethouder is echter alle schuld opgeëist.

De door de gemeente gehanteerde werkwijze had voorkomen kunnen worden als het actualiseren van de verouderde bestemmingsplannen en het tijdig uitwerken van de globale bestemmingsplannen had plaatsgevonden. Inmiddels is een nieuw bestemmingsplan buitengebied in voorbereiding, dat vier oude plannen gaat vervangen. Ook wordt er binnen de gemeente nu een duidelijkere beleidslijn gehanteerd voor het verlenen van bouwvergunningen en worden de vereiste wettelijke procedures opgevolgd.

2.4 Gemeente Vlissingen

Er heeft een gesprek plaatsgevonden met een medewerker bouw- en woningtoezicht bij de gemeente Vlissingen. De gemeente heeft circa 41.000 inwoners en wordt vrijwel geheel gedekt door bestemmingsplannen. Alleen in de binnenstad is een deel van het grondgebied van de gemeente niet gedekt door een bestemmingsplan. Het bestemmingsplan voor het buitengebied is van zeer recente datum: 27 februari 1997 (aangepast vanwege de discussie rond de roze varkens).

Bouw- en woningtoezicht is gemandateerd om namens het college van B en W de bouwvergunningen te verlenen. Als de bouwaanvraag de toets aan het bestemmingsplan doorstaat wordt door Bouw- en woningtoezicht de vergunning verleend. Zijn er opmerkingen naar aanleiding van de toets aan het bestemmingsplan dan wordt de bouwaanvraag, voorzien

van een juridisch advies, door gezonden naar B en W. Dit laatste komt in Vlissingen nauwelijks voor: slechts een à twee keer per jaar.

In 1996 zijn door de gemeente 317 bouwvergunningen verleend.

Binnen de gemeente wordt, naar eigen zeggen, slechts marginaal afgeweken van de bestemmingsplanvoorschriften. Wat voorkomt is het verlenen van een vergunning voor bouwen met een iets groter volume. In dit geval mag de gemeente geen overwegende bezwaren hebben en in de brief aan de vergunningaanvragen wordt standaard vermeld dat het wenselijk is om aan burens een schriftelijke instemming te verkrijgen. Per jaar blijft het aantal afwijkingen van het gestelde bouwvolume beperkt tot maximaal 12 gevallen.

In een heel enkel geval wordt melding gemaakt van het feit dat een bouwvergunning is verleend in afwijking van het bestemmingsplan. In het geautomatiseerde systeem van de gemeente is daar een aparte vergunning voor waarbij wordt verwezen naar artikel 5 of artikel 6 van de WRO. Binnen de gemeente wordt in sommige gevallen ook gebruik gemaakt van de zogenaamde 'verkorte artikel 19 WRO-procedure'. Ook hiervoor is in het geautomatiseerde systeem een aparte vergunning voor. Het volgen van de verkorte procedure komt slechts beperkt voor (nooit meer dan 12 keer per jaar) en valt binnen de mandateringsregeling. Dat betekent dat voor het volgen van een verkorte procedure geen advies aan en een apart besluit van B en W nodig zijn.

In verband met het nieuwe bouwbesluit en de mogelijkheid van de fictieve vergunningverlening worden de wettelijke termijnen zoveel mogelijk in acht genomen. Overschrijdingen komen nauwelijks voor. Dit kost wel enige extra inspanning die ten koste gaat van de controles. In 1996 is in een à twee gevallen de termijn overschreden, maar daarbij is achteraf toch nog een vergunning verleend. Hierbij wordt creatief gebruik gemaakt van het onderscheid dat gemeenten vaker maken tussen de vooraanvraag en de definitieve aanvraag voor een bouwvergunning. Door het oprekken van de fase van de vooraanvraag, waarbinnen ook nog overleg over en aanpassing van de aanvraag mogelijk is, kan het fictief verlenen van de vergunning eenvoudig worden voorkomen.

Over het algemeen vinden er geen onbewuste schendingen plaats door een gebrek aan kennisniveau van de ambtenaren bouw- en woningtoezicht. Wel leidt het nieuwe Bouwbesluit soms tot onduidelijkheid en wordt aan de aanvrager het voordeel van de twijfel gegeven. Bijvoorbeeld onduidelijkheid over het gebruik van staal in de gevel inzake corrosiebestendigheid.

2.5 Gemeente Weerselo

De gemeente is enkele jaren geleden in opspraak gekomen in verband met verschillende incidenten bij het voeren van het gemeentelijke ruimtelijke orderingsbeleid, waaronder het niet of niet zorgvuldig verlenen van bouwvergunningen. Door VROM zijn twee recherche-onderzoeken uitgevoerd om een beeld van de situatie in de gemeente te krijgen. Het eerste onderzoek (uit 1994) gaf aanleiding om over de periode 1995 en 1996 een herhalingsonderzoek uit te voeren. In het kader van het dossieronderzoek is bij de Dienst Recherchezaken van VROM het dossier van het herhalingsonderzoek geanalyseerd. De resultaten hiervan zijn beschreven in paragraaf 1.4. In aanvulling op dit dossieronderzoek heeft een gesprek plaatsgevonden met de burgemeester. Deze

heeft in dit gesprek vooral een nadere toelichting gegeven op een aantal schrijnende gevallen die zich in de gemeente voordoen.

In zijn algemeenheid stelt geïnterviewde dat er in de gemeente Weerselo in het verleden inderdaad veel fouten zijn gemaakt. Doordat hier veel publiciteit aan is gegeven heeft de gemeente een erg slecht imago gekregen en is de bestuurlijke integriteit van de bestuurders aangetast. Hij wijst er echter op dat de situatie in de gemeente zeer ernstig was, maar dat zicht in veel andere gemeenten zich vergelijkbare situaties voor doen, met het verschil dat deze niet publiekelijk zijn/worden gemaakt.

De nieuwe burgemeester heeft de moeilijke taak om het bestuurlijk imago van de gemeente weer op te poetsen. Hij geeft toe dat het daarbij niet altijd mogelijk is dat hij zich, in juridische zin, strikt opstelt. Als in sommige gevallen de letter van de wet wordt gevolgd leidt dit niet tot een goede oplossing, vooral omdat men binnen de gemeente Weerselo wordt geconfronteerd met in het verleden scheef gegroeide situaties. Belangrijk is dat inzichtelijk is waarom bepaalde keuzes worden gemaakt en hoe de beslissingen terzake tot stand komen. Omdat de gemeente wordt geconfronteerd met een aantal zeer ernstige gevallen (zie ook § 1.4) met een duidelijke erfenis uit het verleden, is het strikt volgen van de wettelijke vereisten niet altijd goed mogelijk. De burgemeester zorgt er dan ook voor dat hij over zijn optreden regelmatig overleg met de officier van justitie pleegt en dat vooraf altijd duidelijk is hoe hij gaat handelen. Als navolgbaar is waarom een bepaalde beslissing is genomen, is deze achteraf ook beter te verantwoorden.

De burgemeester wordt in zijn gemeente geconfronteerd met een aantal structurele knelpunten. Om aan te geven hoe ver het aanpakken en oplossen van problemen ingrijpt binnen de gehele gemeente is de casus 'De Weerselose markt' illustratief (zie ook § 1.4). Het marktterrein van de Weerselose markt is gelegen in het buitengebied van de gemeente. In de omgeving van het terrein heeft zich in de loop der jaren steeds meer bedrijvigheid gevestigd, waaronder Krabbe Beton en een zand- en grindhandel. Toch is er nog duidelijk sprake van buitengebied. Tijdens bijzondere marktdagen (vooral speciale feestdagen) doet zich een enorme parkeeroverlast voor, waarvan een aantal burens in de naaste omgeving hinder ondervindt en de gemeente maant om tegen deze overlast op te treden. Er wordt in de wijde omtrek van het terrein van de markt geparkeerd, vooral in de daartoe door de plaatselijke bevolking beschikbaar gestelde weilanden. De plaatselijke verenigingen en organisaties worden tegen (forse) betaling in de gelegenheid gesteld om het parkeren van de bezoekers te reguleren. Deze verenigingen en organisaties hebben vaak een belangrijke positie in de gemeente, zelfs tot in de gemeenteraad. Dit maakt het voor de burgemeester erg moeilijk om tegen de activiteiten van, in dit geval de Weerselose markt, op te treden.

Alleen door het uitdragen van een helder en eenduidig beleid kan de burgemeester er in slagen om een goede sturing uit te oefenen. Daarbij geeft hij aan in het verleden een enkele keer dankbaar gebruik heeft gemaakt van de mogelijkheid om te dreigen met zijn bevoegdheid om op grond van art. 273 Gemeentewet een besluit van de raad bij gedeputeerde staten voor te dragen voor vernietiging. Het daadwerkelijk toepassen van dit artikel is nog niet voorgekomen en ligt ook niet voor de hand (zie ook § 5.2.3. uit het hoofdrapport), maar de mogelijkheid om er mee te dreigen leidde in Weerselo meermaals tot een bevredigend resultaat.

2.6 Gemeente Utrecht

In de gemeente Utrecht is een gesprek gevoerd met de sectiechef Juridische- en Woningzaken bij de Dienst Stadsontwikkeling. Binnen deze sectie zijn de medewerkers van de afdeling Bouwbeheer verantwoordelijk voor het verlenen van de bouwvergunningen. In 1996 zijn circa 1600 bouwvergunningen afgegeven. Voor 1997 en verder wordt een verdere groei van dit aantal verwacht.

Bouwvergunningen worden bij mandaat door de afdeling Bouwbeheer verleend. Er wordt een onderscheid gemaakt tussen bouwplannen waarvoor binnen de termijn van 13 weken vergunning kan worden verleend (de zogenaamde vergunning op basis van artikel 640 Woningwet) en de bouwplannen waarvoor een bijzondere procedure moet worden gevolgd. Voor deze zogenaamde 'zware gevallen' wordt altijd een advies opgesteld en deze wordt voorgelegd aan het bestuur (de wethouder).

Op het gebied van bestemmingsplannen is binnen de gemeente sinds 3 jaar een inhaalslag gaande. Op initiatief van de afdeling Bouwbeheer worden oude bestemmingsplannen - de gemeente kent veel plannen uit de jaren 50 en 60 - herzien. Naast verouderde bestemmingsplannen komt het in de gemeente ook regelmatig voor dat wijken zijn gebouwd op basis van een ontwerp plan. Delen van zo'n plan zijn dan gerealiseerd met behulp van een artikel 19 WRO procedure en er is geen bestemmingsplan. Daarnaast werkte de gemeente in het verleden veel met zogenaamde 'kom-voorschriften'. Deze vormen voor de afdeling Bouwbeheer geen belemmeringen. Er is voor deze gebieden ook geen hoge prioriteit om een bestemmingsplan op te stellen.

De gemeente heeft haar vergunningverlening goed op orde. Indien vrijstellingen noodzakelijk zijn worden deze verleend en de artikel 19 procedure op basis van de WRO wordt altijd in zijn geheel doorlopen; er is geen sprake van de zogenaamde 'verkorte artikel 19 procedure'. De term dat Utrecht 'roomser is dan de Paus' wordt zo nu en dan zelfs door de provincie gebruikt.

Bij het verlenen van vergunningen is nauwelijks sprake van overschrijding van de wettelijke termijnen. Het bij de gemeente in gebruik zijnde geautomatiseerde systeem geeft ook een melding bij mogelijke overschrijding. Als er toch sprake is van overschrijding van de termijn dan is dat niet vaker dan 1 à 2 keer per jaar. De oorzaak is dan veelal dat de behandelend ambtenaar voorondersteld dat het ingediende bouwplan nog wordt aangepast en dat deze aanpassingen niet of te laat worden ingediend. Overigens is de kans op termijnoverschrijding door een wetwijziging nog kleiner geworden: het besluit moet binnen 13 weken zijn genomen; de vergunning behoeft dan nog niet bij de aanvrager te liggen.

Overigens maakt de gemeente Utrecht nauwelijks gebruik van de mogelijkheid tot vooroverleg. Enkel op verzoek van de vergunningaanvrager of bij erg ingewikkelde plannen wordt vooroverleg gevoerd. In tegenstelling tot sommige andere gemeenten, wordt ook geen 'creatief gebruik van dit vooroverleg gemaakt. M.a.w. het vooroverleg wordt niet dusdanig opgerekt dat er voor de uiteindelijke vergunningverlening geen gevaar op termijn overschrijding bestaat.

Een positief effect op het procedureel en inhoudelijk goede verloop van het verlenen van bouwvergunningen kan ook worden toegekend aan het bouwoverleg dat wekelijks met de wethouder plaatsvindt.

Zoals gezegd worden alle noodzakelijke procedures door de gemeente gevoerd. In een heel enkel geval zijn er uitzonderingen:

in sociaal nijpende gevallen mag soms al gestart worden met de bouw, zonder dat de vergunning al formeel is verleend;

hoogstens 2 à 3 keer per jaar wordt op instigatie van het bestuur geen wettelijke procedure gevolgd. Het gaat dan wel om problemen inzake de openbare orde. Zo is in het verleden zonder WRO-procedure een tehuis voor de opvang van vluchtelingen gerealiseerd of is een noodgebouw voor een school opgericht.

In de gemeente is niet structureel sprake van gedogen. Er wordt alleen gedoogd op basis van een beleidsnota. Een voorbeeld hiervan betreft het oevergebruik bij woonschepen. Daarvoor heeft de gemeente een soort 'excesregeling' opgesteld. Naast het uitvoeren van een opschoonactie is ook een aantal activiteiten gedoogd zonder dat legalisatie plaatsvond door het volgen van een artikel 19 procedure.

Binnen de gemeente Utrecht worden per jaar circa 700 artikel 19 procedures gevolgd. Daarnaast voert de gemeente ook heel getrouw de procedure op basis van artikel 51 Woningwet (aanhouden vergunning in verband met te verlenen vrijstelling).

De gemeente doorloopt standaard de gehele artikel 19 procedure. Er is dus geen sprake van het afbreken van de procedure wanneer geen bezwaren worden ingediend. Wel komt het voor dat de gemeente voor grote plannen voor verschillende onderdelen waar eigenlijk een zelfstandige artikel 19 procedure moet worden doorlopen, een gebundelde procedure wordt gevolgd.

Binnen de gemeente Utrecht wordt dus niet of nauwelijks afgeweken van wettelijke procedures vanwege ontevredenheid met de wet- en regelgeving. Wel loopt geïnterviewde aan tegen een aantal aspecten die verbetering behoeven, of uit de wet- of regelgeving zouden moeten worden geschrapt. Dat betreft onder meer:

- het meldingsstelsel op basis van de woningwet;
- meer activiteiten moeten vergunningvrij worden. Het gaat dan vooral om zaken die toch niet of nauwelijks te handhaven zijn, bijv. uitbreidingen of wijzigingen aan de achterzijde van gevels (twee uitzonderingen: beschermde stadsgezichten en monumenten);
- voor grote projecten (VINEX-locaties, HSL) moet meer met integrale projectvergunningen worden gewerkt, die ook op centraal niveau zouden moeten worden verleend (zie ook analogie in NIMBY-wet);
- aantal mogelijkheden om zienswijze kenbaar te maken op grond van de Algemene wet bestuursrecht kan verminderd worden;
- meer mogelijkheden bieden om verklaringen van geen bezwaar door provincies of rijk te laten sturen;
- meer bevoegdheden voor de Inspectie Ruimtelijke Ordening om straffen uit te delen (of de mogelijkheid bieden, op basis van instigatie van de inspecteur, dat de Minister strafkortingen op het gemeentefonds oplegt);
- bij het openbaar ministerie een apart bureau oprichten voor bestuursrechtelijke zaken (capaciteit en deskundigheid);
- verhogen boetes in de Woningwet (economisch delict?).

3 INTERVIEWS IRO EN OM

3.1 Inspectie voor de ruimtelijke ordening

Er is telefonisch contact geweest met de inspecteur ruimtelijke ordening te Amsterdam en een medewerker bij de inspectie ruimtelijke ordening te Groningen. Daarnaast is een uitvoerig interview gehouden met de stafmedewerker handhaving bij de IRO-Oost, ten tijde van het interview tijdelijk gedetacheerd bij de RPD/BO/B (bestuursaangelegenheden).

Van de gesprekken met de twee eerstgenoemde personen is geen apart verslag gemaakt. De relevante opmerkingen zijn verwerkt in het onderhavige verslag.

Algemeen

Met betrekking tot onderhavig onderwerp geeft geïnterviewde aan geïnteresseerd te zijn in de relatie tussen straf- en bestuursrecht. In sommige gevallen biedt het strafrecht een goede ingang, maar inzake het bouwrecht wordt er (te) weinig gebruik van gemaakt. Het arrondissement van Alkmaar is redelijk actief. Overigens is inzake de gemeente Weerselo gebleken dat de provincie door de rechter niet ontvankelijk is verklaard in een procedure die zij tegen de gemeente had aangespannen om de gemeente te bewegen handhavend op te treden tegen een situatie die zij sinds jaar en dag gedoogde. Volgens de rechtbank te Almelo heeft de provincie geen wettelijke toezichtstaak en kon derhalve niet ontvankelijk worden verklaard.

Organisatie

Elke inspectie heeft 1 toezichthouder. Dit is te beperkt. De rol van de IRO heeft vooral betrekking op tweedelijnstaken. eerstelijns speelt nauwelijks een rol¹. De IRO hanteert vooral nog de 'stick and carrot'-aanpak. Samen met de twee andere VROM-inspecties en de dienst Recherchezaken van VROM worden regelmatig zogenaamde. recherche-onderzoeken uitgevoerd. Op deze wijze wordt per provincie, per jaar 1 gemeente onder de loep genomen. De dienst Recherchezaken zorgt voor de feitenrapportages (en zorgen dat het te bestuderen materiaal boven tafel komt). De inspectie zorgt voor de conclusies en aanbevelingen (analyse). De samenwerking met de andere inspecties en recherchezaken is goed. Recherchezaken is inhoudelijk goed toegerust en biedt deels een oplossing voor de capaciteitsproblemen bij de IRO m.b.t. dit onderwerp.

Het beleid van VROM en de inspectie is er op gericht de huidige frequentie van recherche-onderzoeken te verhogen. Bij de huidige intensiteit is de pakkans te gering en gaat er te weinig preventieve werking van de onderzoeken uit. In ieder geval zou gestreefd moeten worden naar een verdubbeling van het aantal te onderzoeken gemeenten.

Naast de reguliere onderzoeken die gezamenlijk met de andere inspecties worden uitgevoerd, komt het ook voor dat de IRO, samen met Recherchezaken, een gemeente onderzoekt wanneer blijkt dat er iets mis is

¹ Het eerstelijns toezicht op de naleving van wetgeving wordt uitgeoefend door overheden die voor de verschillende wetten en besluiten het bevoegd gezag vormen. Daarnaast kan sprake zijn van tweedelijns toezicht: toezicht op de uitvoering van taken door andere overheden.

De samenwerking met het OM is nog onvoldoende. Het OM geeft nog te weinig prioriteit, de politie is niet goed toegerust om een rol te spelen bij het handhaven van het ruimtelijke beleid en de strafmaat is nog te gering.

Soort schendingen

Geïnterviewde onderscheidt bewuste schendingen die min of meer systematisch voorkomen en 'spontane' afwijkingen (onbewuste schendingen). Beide schendingen komen in de praktijk gelijkelijk voor, maar ook voor onbewuste schendingen geldt dat deze vaak niet ongedaan worden gemaakt: het herstellen van een situatie vraagt om impopulair handelen van het bestuur.

Bewuste schendingen vinden vaak langdurig plaats en komen op grote schaal voor. Vooral deze schendingen worden door de IRO serieus genomen. Voorbeelden van twee veel voorkomende schendingen zijn:

1. De zogenaamde verkorte art. 19 procedure: er wordt gestart met een art. 19 en wanneer blijkt dat er tijdens de procedure geen bezwaren worden ingediend, worden vergunningen verleend, zonder dat de art. 19 procedure verder wordt vervolgd.
2. Het onterecht verlenen van vrijstellingen, ook wel aangeduid als "art. 5 procedure". Deze vrijstellingen zijn niet terecht, maar worden vaak wel gepubliceerd.

In geval van bewuste schendingen kan een gemeente vrij ver gaan. In sommige gevallen staat in de verleende bouwvergunning zelfs dat deze in strijd is met het bestemmingsplan. Ook komt het steeds vaker voor dat het bestuur zich 'indekt' door expliciet te vermelden dat de ontvanger van de vergunning geen rechten kan ontleen aan een niet rechtmatig doorlopen procedure. Bijvoorbeeld bij het doorlopen van een verkorte art. 19: indien er bezwaren worden ingediend, wordt de procedure niet vervolgd. Er zijn gevallen bekend waar dit ook schriftelijk is vastgelegd.

Ingeval er sprake is van onbewuste schendingen stelt de IRO doorgaans aan gemeenten voor om een plan van aanpak voor het probleem op te stellen, waarin wordt aangegeven hoe het probleem is op te lossen en/of in de toekomst te voorkomen. In sommige gevallen kan blijken dat een schending, ook juridisch gezien moeilijk is recht te zetten.

Oorzaken van onbewuste schendingen zijn:

- gemeente heeft veelal geen systematisch controle-apparaat
- controle moet plaatsvinden naast de reguliere opleveringscontroles → dit zijn vaak technische controles

Een mogelijke oplossing is om het toezicht te combineren met de taak van milieu-toezicht-houders. Het onderwerp zou ook meer aandacht moeten krijgen bij samenwerkingsverbanden, hoewel er in enkele gevallen (handhavingsnota's) wel aandacht wordt besteed aan de (gecombineerde) handhaving van r.o.- en milieubeleid. Het opstellen van protocollen kan daarbij behulpzaam zijn.

Instrumenten

Het rijk heeft de mogelijkheid om besluiten spontaan te vernietigen. Dit wordt weinig toegepast, te meer omdat getwijfeld wordt aan de effectiviteit van dit instrument. Zo mag de ontvanger van de vergunning er van uit gaan dat de aan hem verleende vergunning op juiste wijze is verkregen.

Mogelijk provinciaal optreden is ontleend aan de Provinciewet en niet de WRO.

De IRO heeft nauwelijks bestuursrechtelijke middelen tot haar beschikking. De effectiviteit wordt ook sterk verminderd doordat gemeenten, nadat zij b.v. zijn onderzocht en op de vingers getikt toch hun eigen gang blijven gaan. Geïnterviewde is dan ook van mening dat gemeenten veel beter via verschillende wegen op het rechte pad kunnen worden gebracht. Het, al dan niet openbaar, op de vingers tikken kan daarbij heel effectief zijn. De IRO vermeldt dan ook standaard dat van bij gemeenten uitgevoerd onderzoek een persbericht wordt uitgebracht. Hier is ook een rol weggelegd voor de provincie. Het kan b.v. heel nuttig zijn dat een Commissaris van de Koningin een burgemeester verteld welke gevolgen een incorrect handelen van het gemeentebestuur voor een eventuele herbenoeming voor de burgemeester kan hebben.

Voorlichting speelt bij de IRO wel een rol, maar sporadisch. Af en toe wordt er een college gegeven over handhaving op een bestuursacademie. De IRO ziet echter voor zichzelf meer een rol weggelegd als makelaar of aanjager.

3.2 Contacten met het Openbaar Ministerie

De belangstelling voor milieu en ruimtelijke ordening neemt ook bij het Openbaar Ministerie toe. De mate waarin ook daadwerkelijk activiteiten worden ondernomen verschillen sterk. Bij het Arrondissementsparket Alkmaar is het project "Het milieumeldingssysteem uitgebreid: ruimtelijke ordening en milieu tezamen beschouwd" uitgevoerd. Het project is vooral gericht op het verkrijgen van inzicht in de strafrechtelijke handhavingmogelijkheden van het ruimtelijke ordeningsrecht, met name ten aanzien van inrichtinggebonden delicten. Het onderzoek richt zich niet of nauwelijks op het stimuleren van gemeenten bij het zorgvuldig uitvoeren van haar eigen beleid inzake vergunningen en bestemmingsplannen.

Ook het arrondissementsparket van Amsterdam geeft prioriteit aan de handhaving van bestemmingsplannen buitengebied. Er zijn al wel enkele plannen opgesteld, maar de eigenlijke effectuering moet nog plaatsvinden. Naast het aspect bouwvergunningen spelen voor het OM ook de aanlegvergunningen en gebruiksvoorschriften een belangrijke rol. Ook hier richten de acties van het OM zich primair op de handhaving ten aanzien van derden.

Acties inzake de ruimtelijke ordening worden zoveel mogelijk parallel opgepakt met de milieuhandhaving. Op dit punt zijn verschillende projecten gestart in diverse regio's. Eind van 1997 moet dit ook leiden tot concrete controles. Controles op gemeenten zijn miniem. Het OM toetst ook niet of bouwvergunningen voldoen aan het bestemmingsplan. Dit is een expliciete verantwoordelijkheid van de gemeente waarin het OM niet treedt.

Het OM ziet wel een rol om gemeenten in de reguliere handhavingsoverleggen (het zogenaamde driehoeksoverleg tussen OM, burgemeester/wethouder en inspectie milieuhygiëne) te prikkelen om het beleid goed uit te voeren. Daarbij vormt de organisatiestructuur bij gemeenten doorgaans wel voor problemen. Het onderdeel Bouw- en woningtoezicht is vaak niet ondergebracht bij of in de nabijheid van milieu. Ook inzake de portefeuilleverdeling zitten beide onderwerpen veelal niet bij dezelfde wethouder. Dit bemoeilijkt de interactie. Ook de IRO is niet betrokken bij dit soort overleggen.

Een ander dilemma waar diverse arrondissementsparketten tegen aan lopen is de strafmaat. Overtredingen van de WRO vallen niet onder de WED. Daarmee wordt het optreden van het OM en het toepassen van het strafrecht al snel een te licht middel.

Inzake de strafrechtelijke vervolging van ambtenaren of bestuurders is zeker een functie weggelegd voor het OM, aldus enkele geïnterviewden. Een aantal arrondissementen geeft ook veel prioriteit aan corruptie van ambtenaren. Ook bij de centrale recherche zijn hier mensen speciaal voor vrijgesteld. Alleen beperken de zaken zich niet tot corruptie inzake de bouwvergunningen, maar gaat het vaak ook om zwaardere zaken.

Voor typische zaken op het gebied van ruimtelijke ordening en bouwzaken wordt vaak ook de Dienst Recherchezaken ingeschakeld. Een belangrijk knelpunt bij de opsporing vormt de bewijslast: het aantonen van het verband tussen het aannemen van giften of verleende diensten tegenover het verrichten van de wederdienst.

Ondanks de problemen met de bewijslast blijft strafrechtelijke opsporing en vervolging belangrijk, vooral ook vanwege de preventieve werking die er van uit gaat.

4 COLOFON

Opdrachtgever	: Universiteit Utrecht
Project	: Handhaving bouwvergunning
Dossier	: M0434-01.001
Omvang rapport	: 31 pagina's
Auteurs	: ing. M.G.F. Hille, mr J.E. Hoitink, mr A.F.J.M. Janssen
Projectleider	: mr A.F.J.M. Janssen
Projectmanager	: ing. I.C.M. de Moel
Datum	: 9 november 1997
Autorisatie	:
