

## B&W Adviesnota

<b>Onderwerp</b>	Handhaving Loobeek
<b>Zaaknummer</b>	N.v.t.
<b>B&amp;W datum</b>	7 mei 2024
<b>Naam steller</b>	Medewerker vergunningen, toezicht en handhaving
<b>Teammanager</b>	Teammanager vergunningen, toezicht en handhaving
<b>Portefeuillehouder</b>	Erik van Daal

### **Besproken met portefeuillehouder?**

Ja, met Erik van Daal op 15 april 2024

### **Openbaarheid**

Ja, na informeren betrokkene (gemeenteraad).

### **Bevoegd orgaan**

B en W

Ter advisering aanbieden aan n.v.t.

---

## **Advies**

1. Het plan van aanpak ten behoeve voor de handhaving tegen de uitgevoerde werkzaamheden ter hoogte van de Loobeek, zoals opgenomen in de bijlage van deze adviesnota, vaststellen.

## **Inleiding**

In 2018 is gestart met de uitvoering van het project "Loobeek". Dit project heeft betrekking op de herinrichting van de Loobeek. Uit een onderzoeksrapport van de provincie, waarvan de resultaten aan de gemeente ter beschikking zijn gesteld, kan worden geconcludeerd dat de uitgevoerde aanlegwerkzaamheden niet alleen strijdig zijn met de Omgevingsverordening Limburg maar ook in strijd zijn met de ter plaatse geldende bestemmingsplannen "Loobeek Deelgebied De Spurkt en Venray's Broek" en "Buitengebied Venray 2010". In het bijgevoegde plan van aanpak zal een onderzoeksopzet worden beschreven waardoor inzichtelijk wordt gemaakt: welke overtredingen hebben plaatsgevonden, wie als overtreder wordt aangemerkt en of er mogelijkheden zijn tot legalisatie en/of herstel.

## **Beoogd resultaat**

Uitvoering geven aan uw beginselplicht tot handhaving van, in dit geval handhaving van de omgevingsvergunningplicht voor aanlegwerkzaamheden in de geldende bestemmingsplannen, ter hoogte van de Loobeek. Het resultaat daarvan is dat uw college een goede bestuurlijke afweging kan maken tussen de bescherming van de waarden in het gebied enerzijds en het gebruik overeenkomstig de geldende bestemming anderzijds.

## Argumenten

1. *Uw college is in beginsel verplicht handhavend op te treden tegen overtredingen van de geldende bestemmingsplannen.*

Het is vaste rechtspraak dat het college van burgemeester en wethouders dat is belast met handhaving van bestemmingsplannen ook tot handhaving moet overgaan, in het geval een overtreder handelt in strijd met de regels van een geldend bestemmingsplan. Alleen wanneer er bijzondere omstandigheden zijn, kan van deze beginselplicht tot handhaving worden afgezien.

2. *Bij één overtreder hebben we al handhavend opgetreden.*

Na een handhavingsbeschikking is uiteindelijk deze overtreding, voor zover het een drietal percelen betrof, al gelegaliseerd met een omgevingsvergunning voor de aanlegwerkzaamheden. Het gelijkheidsbeginsel veronderstelt dat uw college ook tegen de andere overtredders gaat optreden.

3. *Vaststellen van de noodzaak en de inhoud van herstelmaatregelen.*

Het onderzoek dat moet worden uitgevoerd moet niet alleen inzicht opleveren in de overtredingen met de eerdergenoemde bestemmingsplannen die zijn begaan en de overtredders die hiervoor verantwoordelijk zijn, maar er moet ook onderzoek naar de inhoud en de noodzaak van herstelmaatregelen worden gedaan. Hierbij kan het noodzakelijk zijn om een extern adviseur op het gebied van natuur en landschap in te schakelen.

4. *Er loopt nog een behandeling van een handhavingsverzoek met betrekking tot deze overtredingen.*

Inzake de illegale aanlegwerkzaamheden is ook een verzoek tot handhaving ingediend, waarop het college nog een besluit moet nemen. Het onderhavige onderzoek zal (mede) als onderlegger worden gebruikt voor dit besluit. De termijn voor het nemen van een besluit dat op dat verzoek moet worden genomen, is in overleg met de verzoeker verlengd tot vooralsnog eind april 2024. Verzoeker is echter bereid in te stemmen met een langere behandeltermijn van zijn verzoek als uw college inzicht biedt in een concrete handhavingsaanpak.

5. *Het college heeft tijdens de raadsinformatieavond dit onderzoek aangekondigd.*

Door het nemen van een besluit aan de hand van deze adviesnota komt u de belofte na, die u heeft gedaan op de raadsinformatieavond van 22 februari 2024.

6. *Gedeputeerde Staten hebben al handhavend opgetreden ten aanzien van overtredingen op grond van de Omgevingsverordening Limburg.*

Gedeputeerde Staten zijn bevoegd gezag wat betreft de zonder omgevingsvergunning uitgevoerde ontgrondingswerkzaamheden op grond van de Omgevingsverordening Limburg. Gedeputeerde Staten hebben al uitvoerig onderzoek gedaan naar de overtredders en de inhoud van de overtredingen. Gedeputeerde Staten hebben de overtredders een last onder dwangsom ter voorkoming van herhaling van de werkzaamheden opgelegd.

7. *Er is een plan van aanpak opgesteld.*

In bijlage 1 van deze adviesnota kunt u het plan van aanpak raadplegen. Het plan geeft weer welke achtereenvolgende stappen er dienen te worden uitgevoerd met het oog op de handhaving van dit vergunningstelsel.

## **Kanttekeningen of risico's**

1.1 *Verplichting tot herstel in de vorige toestand (volledig herstel) is niet mogelijk.*

Het is mogelijk dat uit het onderzoek, zoals beschreven in het plan van aanpak, de conclusie wordt getrokken dat het volledig ongedaan maken van de zonder omgevingsvergunning uitgevoerde aanlegwerkzaamheden niet mogelijk is. Een voorbeeld hiervan is bijvoorbeeld de mogelijke aantasting van archeologische waarden. Indien aanlegwerkzaamheden hebben plaatsgevonden is het daarom soms moeilijk, al dan niet onmogelijk, om de aantasting van deze waarden ongedaan te maken. Volledig herstel in de oorspronkelijke situatie kan alleen worden bereikt wanneer dat noodzakelijk en mogelijk is en gelet op het evenredigheidsbeginsel redelijkerwijs van de overtreder kan worden gevergd.

1.2 *De werkzaamheden zijn in overleg met het waterschap verricht.*

Voor het herstel moeten we dus zorgvuldig bekijken wat op grond van de geldende bestemmingsplannen als herstel mogelijk is zonder afbreuk te doen aan de doelstelling van het project Loobeekdal.

1.3 *Het is denkbaar dat het onderzoek om aan te tonen welk herstel mogelijk is moet worden uitbesteed.*

De vraag of nut, noodzaak en in welke vorm van de herstelmaatregelen van de overtreder moeten worden gevergd kan, zoals eerder opgemerkt, hoogstwaarschijnlijk niet intern worden beantwoord. Dit is namelijk een zeer specialistisch vraagstuk om te beantwoorden. Naar alle waarschijnlijkheid moet er een extern adviesbureau bij worden betrokken, waarvoor kosten moeten worden gemaakt. Daartegenover staan weliswaar legesinkomsten als gevolg van de behandeling van eventuele ingediende aanvragen voor de benodigde omgevingsvergunningen maar deze inkomsten zullen de kosten naar verwachting niet dekken.

1.4 *We kunnen alleen handhavend optreden door middel van een herstelsanctie.*

Een bestuurlijke boete kan sinds 1 januari 2024 onder de werking van de Omgevingswet voor dergelijke overtredingen worden opgelegd, naast een last onder dwangsom. Hoewel de Omgevingswet per 1 januari 2024 in werking is getreden, achten wij het juridische niet opportuun om tegen deze overtredingen met een bestuurlijke boete op te treden, omdat de overtredingen vóór 1 januari 2024 hebben plaatsgevonden. In de Algemene wet bestuursrecht is vastgelegd dat geen bestuurlijke boete kan worden opgelegd wegens overtredingen van wettelijke voorschriften die hebben plaatsgevonden voordat de mogelijkheid van het opleggen van een bestuurlijke boete tegen deze overtredingen bestond.

## **Communicatie**

N.v.t.

## **Financiële gevolgen**

Indien de noodzaak er is om externe adviesbureaus in te schakelen zullen de kosten daarvan uit het budget VTH worden betaald. Wij verwachten dat dit budget vooralsnog toereikend is. Indien blijkt dat dit niet het geval is, zullen wij nog met een aanvullend advies komen ten aanzien van de financiering.

## **Vervolgtraject besluitvorming**

Het plan van aanpak zoals opgenomen in de bijlage van deze adviesnota is de eerste fase om tot een gedegen handhavingsaanpak te komen. Een onderdeel van het plan van aanpak is een onderzoek naar de overtredingen, overtreeders, legalisatie- en herstelmogelijkheden. Met de resultaten van dit onderzoek zal een tweede plan van aanpak met een handhavingsstrategie voor het gebied opgesteld worden. Het tweede plan van aanpak zal beschrijven in hoeverre we de overtredingen kunnen legaliseren, welke (herstel)maatregelen er moeten worden opgelegd en welke handhavingsbevoegdheden we moeten gebruiken. Dit tweede plan van aanpak zal, na de uitvoering van het eerste plan, aan het college worden voorgelegd.

## **Evaluatie**

N.v.t.

## **Bijlagen**

1. Plan van aanpak fase 1 'Loobeek'

## **Naslagwerk**

N.v.t.

# Plan van Aanpak Handhaving bestemmingsplannen herinrichting 'Loobeek'

## Fase 1



### INHOUD

1. Inleiding .....	2
2. Probleemanalyse .....	2
3. Handhaving door Gedeputeerde Staten van de Omgevingsverordening Limburg .....	3
4. Onderzoeksvragen.....	3
5. Onderzoek en Aanpak door de gemeente .....	4
6. Risicoanalyse .....	5
7. Planning .....	6

## 1. INLEIDING

Het project Herinrichting Loobeekdal is gericht op de doelen water, natuur, landschap, recreatie en landbouw in het Loobeekdal vanaf de locatie Volmolen tot aan de A73. Tijdens de afronding van de werkzaamheden in het deelgebied Venrays Broek/De Spurkt werd geconstateerd dat er illegale aanlegwerkzaamheden in dit gebied hebben plaatsgevonden. Deels vonden deze werkzaamheden plaats in het kader van het project Herinrichting Loobeekdal. Werkzaamheden die hebben plaatsgevonden zijn, afhankelijk van de locatie, in strijd met het geldende bestemmingsplan “Loobeek Deelgebied Venrays Broek en De Spurkt” of het bestemmingsplan “Buitengebied Venray 2010”.

Dit plan van aanpak heeft tot doel een gestructureerde aanpak te bieden voor het onderzoek naar de illegale aanlegwerkzaamheden. Door nauwgezet en doortastend op te treden, streven we ernaar om de naleving van wet- en regelgeving te handhaven. Bestuurlijk is er ook de wens om daar waar aanlegwerkzaamheden zonder omgevingsvergunning zijn uitgevoerd, handhavend op te treden.

## 2. PROBLEEMANALYSE

### *2.1 De werkzaamheden die zijn uitgevoerd*

Het is noodzakelijk om een uitgebreid onderzoek uit te voeren naar de overtredingen die hebben plaatsgevonden, waarbij ook aan de orde komt wie de overtreders zijn en of en zo ja, welke herstel mogelijkheden er zijn en of illegale aanlegwerkzaamheden gelegaliseerd kunnen worden. Op dit moment worden de werken afgerond. Het is dus niet meer mogelijk om de werkzaamheden stil te leggen. Wanneer desondanks wordt gesignaleerd dat er nog illegale aanlegwerkzaamheden ter plaatse worden uitgevoerd zal stillegging plaatsvinden.<sup>1</sup>

### *2.2 Vergunningplicht is gelegenheid voor burgemeester en wethouders tot afweging van belangen*

Een aanlegvergunningplicht voor de uitvoering van werken en werkzaamheden werd tot 1 januari 2024 in bestemmingsplannen opgenomen vanwege de noodzaak om in een gebied bepaalde waarden, zoals landschappelijke, bodemkundige of archeologische waarden, te beschermen.

Burgemeester en wethouders moeten – ingeval er een aanlegvergunningstelsel in het bestemmingsplan is opgenomen - aan de hand van een vergunningaanvraag een afweging maken in hoeverre de uitvoering van de voorgenomen aanlegwerkzaamheden zich verdraagt met het belang van de bescherming van de ter plaatse aanwezige waarden en het rechtstreeks op grond van het geldende bestemmingsplan toegelaten gebruik overeenkomstig de bestemming. Deze afweging kan resulteren in een omgevingsvergunning voor aanlegwerkzaamheden onder nader te stellen voorschriften. In dit geval is er voor de uitvoering van de werkzaamheden geen omgevingsvergunning vooraf aangevraagd. Wanneer de omgevingsvergunning voor reeds uitgevoerde aanlegwerkzaamheden niet kan worden verleend, of de overtreder weigert de vergunning aan te vragen, dan kan de bestuurlijke afweging tussen het belang van de aanwezige waarden en het gebruik

---

<sup>1</sup> Hier wordt gesproken over een “vergunning” dat is een vergunning voor een “omgevingsplanactiviteit” als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a van de Omgevingswet. De vergunningplicht voor de uitgevoerde werkzaamheden is opgenomen in het Omgevingsplan van de gemeente Venray dat sinds 1 januari 2024 van kracht is en waarvan o.a. de geldende bestemmingsplannen deel uitmaken.

overeenkomstig de bestemming leiden tot het nemen van bestuursrechtelijk handhavingsbesluit (last onder dwangsom of een last onder bestuursdwang), waarin herstelmaatregelen worden opgelegd in de last.<sup>2</sup>

### 2.3 Legalisering van uitgevoerde werkzaamheden

Burgemeester en wethouders moeten in het kader van de handhaving onderzoeken in hoeverre de zonder omgevingsvergunning uitgevoerde aanlegwerkzaamheden een zodanige aantasting van de ter plaatse aanwezige waarden tot gevolg hebben dat geheel of gedeeltelijk herstel zal moeten plaatsvinden. Het is niet zo dat volledig herstel van hetgeen zonder omgevingsvergunning is verricht, zonder meer zal moeten plaatsvinden (dat kan bijvoorbeeld anders liggen bij een drainagesysteem dat kan worden verwijderd omdat uit legalisatie onderzoek blijkt dat voor dit systeem geen omgevingsvergunning zou zijn verleend wanneer deze is aangevraagd of wanneer verwijderde beplanting waarvoor de omgevingsvergunning niet kan worden verleend op dezelfde plaats moet worden teruggeplaatst).

Er zal altijd een afweging moeten worden gemaakt, in welke mate herstel zal moeten plaatsvinden omdat de in het gebied aanwezige waarden in samenhang met het gebruik overeenkomstig de bestemming een bepaalde mate van herstel vereist.

## 3. HANDHAVING DOOR GEDEPUTEERDE STATEN VAN DE OMGEVINGSVERORDENING LIMBURG

Gedeputeerde Staten hebben inmiddels uitgebreid onderzoek verricht naar overtredingen van het verbod om zonder omgevingsvergunning werkzaamheden tot ontgrondingen te verrichten in strijd met de Omgevingsverordening Limburg. Op basis van dit onderzoek hebben Gedeputeerde Staten ervoor gekozen geen verplichting tot legalisatie door middel van een omgevingsvergunning of, wanneer dit niet mogelijk is, de verplichting tot de uitvoering van herstelmaatregelen na te streven. Gedeputeerde Staten hebben de overtreders een last onder dwangsom opgelegd ter voorkoming van herhaling. Dat wil zeggen dat er op straffe van een dwangsom er geen verdere illegale ontgrondingen mogen plaatsvinden met ingang van 1 maart 2024 op straffe van een dwangsom van een vast bedrag van € 18.000 per overtreding tot een maximum van € 180.000, - en een variabel bedrag per m<sup>2</sup> (bedrag afhankelijk van diepte).

Dit betekent dat handhaving door Gedeputeerde Staten niet gericht is op het herstellen van de situatie. De handhaving is puur gericht op het voorkomen van herhaling van de overtreding. Illegale ontgrondingen kunnen in het gebied niet meer plaatsvinden zonder dat er een dwangsom is verschuldigd aan de provincie Limburg.

## 4. ONDERZOEKSVRAGEN

Naar de volgende onderwerpen zal de gemeente nog een nader onderzoek moeten instellen:

- In hoeverre zijn de aanlegwerkzaamheden zonder benodigde omgevingsvergunning op grond van het bestemmingsplan uitgevoerd?
- Wie worden hier als overtreder aangemerkt?

---

<sup>2</sup> Aan het handhavingsbesluit wordt dan ten grondslag gelegd het verbod in het tijdelijk omgevingsplan om te handelen zonder vergunning als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, aanhef en onder a van de Omgevingswet (zie daarover een Afdelingsuitspraak van 24 februari 2000, Gst. 2000, 7130, 7).

- Op welke manier kunnen de geschonden waarden in het gebied worden hersteld?
- In hoeverre kunnen de overtredingen (in de regel zonder omgevingsvergunning uitgevoerde aanlegwerkzaamheden) worden gelegaliseerd met een omgevingsvergunning?
- Is het noodzakelijk om de overtreders tot de uitvoering van herstelmaatregelen te verplichten?

## 5. ONDERZOEK EN AANPAK DOOR DE GEMEENTE

### *5.1 Waterschap Limburg is niet de enige overtreder*

Er is in het verleden voor dit project een inrichtingsplan opgesteld. Dat is gebeurd in overleg met Provincie, gemeente Venray, Waterschap Peel en Maasvallei (thans Waterschap Limburg), Staatsbosbeheer en de LLTB. Dat inrichtingsplan geeft de verschillende gebiedsdoelstellingen van dit project aan. De werkzaamheden zijn echter niet volledig uitgevoerd in het kader van het project. Ook buiten het project om hebben werkzaamheden plaatsgevonden die mogelijk in strijd zijn met het bestemmingsplan.

De werkzaamheden zijn uitgevoerd, zo blijkt uit analyse van het provinciaal bestuur, door zowel de grondeigenaren als het waterschap Limburg. Zowel de individuele grondeigenaren als het waterschap, zijn dus als overtreders te beschouwen en dienen te zijner tijd te worden verzocht een vergunning aan te vragen.

### *5.2 Gemeente brengt aan de hand van een controlerapport de overtreders en de inhoud van hun overtredingen in beeld*

Het controlerapport van Gedeputeerde Staten dat aan de gemeente ter beschikking is gesteld, zal het startpunt zijn van het onderzoek van de gemeente. Op basis van deze gegevens kan er een indicatie worden gegeven waar er overtredingen hebben plaatsgevonden van de geldende bestemmingsplannen. De toezichthouder van de provincie heeft op basis van satellietbeelden kunnen aantonen op welke plaatsen afgravingen hebben plaatsgevonden. Daarnaast heeft de toezichthouder van de provincie op basis van deze gegevens een onderzoek ter plaatse uitgevoerd. Hierbij heeft hij verklaringen van de overtreders opgenomen. Gedeputeerde Staten hebben dus een analyse uitgevoerd naar wie de overtreders zijn.

Deze informatie zal het startpunt zijn van het onderzoek van de gemeente Venray. Dit onderzoek zal concreet in kaart brengen waar een overtreding heeft plaatsgevonden en wat de inhoud van de overtreding is. Dit "eigen" onderzoek is noodzakelijk omdat het controlerapport van de provincie, weliswaar de overtreders in beeld brengt maar zich richt op de overtredingen van de Omgevingsverordening Limburg<sup>3</sup> en niet op de regels van de geldende bestemmingsplannen. Dat onderzoek gaat de gemeente zelf doen. Dit gemeentelijk onderzoek kan echter wel met behulp van het controlerapport van de provincie worden uitgevoerd. Ontgroningen die in strijd met de Omgevingsverordening Limburg zijn uitgevoerd, kunnen namelijk vaak tevens werkzaamheden betreffen, die aanlegvergunningplichtig zijn op grond van de geldende bestemmingsplannen. De toezichthouder maakt van zijn bevindingen een controlerapport. Dit rapport zal worden gebruikt voor de mogelijkheden tot herstel te onderzoeken en het legalisatieonderzoek. Indien tot handhaving zal worden overgegaan fungeert dit onderzoek tevens als bewijsmiddel.

### *5.3 Burgemeester en wethouders beoordelen aan de hand van het controlerapport en een landschappelijk ambitieniveau, welke herstelmaatregelen noodzakelijk zijn*

---

<sup>3</sup> In samenhang met de overtreding van artikel 3, eerste lid van de Ontgrondingenwet (sinds 1 januari 2024 artikel 5.1, eerste lid aanhef en onder c van Omgevingswet).



Het team VTH zal afstemmen met de landschapsdeskundige van de gemeente en bekijken in welke mate herstel mogelijk dan wel noodzakelijk is op de diverse locaties of in het totale gebied. Daarvoor is het nodig dat de inhoud van de controlerapporten wordt vergeleken met bijvoorbeeld luchtfoto's uit het verleden. Gedeputeerde Staten hebben voor deze analyse satellietdata gebruikt. Daarbij is ook van belang om vast te stellen wat het gemeentelijk ambitieniveau is voor wat betreft het terugbrengen van de (bijvoorbeeld landschappelijke) waarden, zoals die in het gebied aanwezig waren, voorafgaand aan de uitgevoerde werkzaamheden.

Indien de expertise van de gemeente op dit vlak intern niet voldoende is, dient er een extern adviesbureau op het gebied van natuur en landschap te worden ingeschakeld. Dit onderzoek zal aantonen welke herstel mogelijkheden er zijn.

Tijdens het onderzoek naar mogelijk herstel dient ook de last ter voorkoming van herhaling van Gedeputeerde Staten in acht te worden genomen. Indien een ontgrondingenvergunning nodig blijkt om herstel mogelijk te maken of de noodzakelijke maatregelen te treffen, dient dit in overleg met Gedeputeerde Staten worden gevoerd. Daarnaast zal overleg met het waterschap nodig zijn opdat bij het opleggen van herstelmaatregelen rekening wordt gehouden met de belangen van het waterschap als waterbeheerder.

## 6. RISICOANALYSE

- Als de gemeente externe expertise inhuurt op het gebied van natuur en landschap over de noodzakelijke herstelmaatregelen zijn daar kosten aan verbonden;
- De uitvoering van dit onderzoek geeft druk op de toezichtcapaciteit;
- Indien het onderzoek uitgevoerd moet worden met behulp van een extern bureau is het mogelijk dat de planning zoals opgenomen in het plan niet opportuun is.
- De afgravingen in het Loobeekdal en de gevolgen voor mens en natuur hebben de aandacht van de gemeenteraad. Daarmee is het een politiek gevoelig dossier. Dat vraagt een zorgvuldige aanpak en planning. En beperkt de mogelijke keuze voor de inzet van de toezichtcapaciteit.

## 7. PLANNING

	Start	Afronding	Verantwoordelijkheid
Gemeentelijk onderzoek naar controlerapport toezichthouder provincie	Reeds opgestart	Eind april	VTH
Nader onderzoek door Loobeek toezichthouder gemeente Venray	Eind april	Medio mei	VTH
Onderzoek naar herstel mogelijkheden en vaststellen gemeentelijk ambitieniveau van herstel	Medio mei	Begin augustus	VTH en RO Extern adviesbureau In afstemming met College B&W