

Terugblik op conferentie 'verbeteren leefomgeving'

Aanpakken verrommeling op kleinere schaal

Nederland verrommelt. Het gaat daarbij niet alleen om bedrijventerreinen, glastuinbouwcomplexen en woningbouwprojecten, maar ook om vele soorten verrommeling op kleinere schaal. Voorbeelden zijn 'vervallen panden', 'probleemerven' en agrarische bebouwing met een nieuwe functie ('transities'). De VROM-Inspectie wil bevorderen dat gemeenten meer prioriteit geven aan het tegengaan van dit soort verrommeling. Tijdens de conferentie 'verbetering leefomgeving' op 26 april kwamen de VROM-Inspectie Noord (VI Noord), gemeente- en provincieambtenaren en overige diensten uit de drie noordelijke provincies bijeen om kennis en ervaring op dit gebied uit te wisselen. Omdat de VI lokale overheden wil ondersteunen bij het tegengaan van de drie voorbeelden van kleinschalige verrommeling, kregen de gasten niet alleen de uitkomsten van diverse onderzoeken gepresenteerd, maar ook een handige toolkit.

In Groningen, Drenthe en Friesland zijn vervallen panden, probleemerven en transities van agrarische bebouwing een bekend verschijnsel. Ze ontsieren het landschap en leveren in sommige gevallen veiligheids- of gezondheidsrisico's op. De VI Noord krijgt hierover regelmatig signalen van burgers. Reden genoeg om te onderzoeken hoe erg het met deze vormen van verrommeling is gesteld en hoe ze kunnen worden uitgebannen en voorkomen.

Politieke aandacht

Het aanpakken van allerlei vormen van verrommeling krijgt momenteel de politieke en maatschappelijke aandacht die dit onderwerp verdient. Tijdens de conferentie refereerde dagvoorzitter Rom Afman, afdelingshoofd overheden van de VI Noord, aan minister Jacqueline Cramer van VROM. Zij heeft het thema 'Mooi Nederland' hoog op de agenda geplaatst en het tegengaan van verrommeling – groot- of kleinschalig – is daarbij een speerpunt. De aanpak van verrommeling op kleinere schaal waar de VI-Noord zich op richt staat in principe los van deze politieke discussie. De ervaringen met de aanpak van verrommeling op kleinere schaal als rommelerven, vervallen panden en transities kunnen wel een bijdrage leveren aan een mogelijke aanpak van verrommeling op grotere schaal.

Stap over de balie

Drenthe geldt als één van de mooiste, best geconserveerde provincies van ons land, maar ook daar maken partijen als het Drents Landschap en de Milieufederatie Drenthe zich zorgen

over verrommeling. Ze trekken samen op in de campagne 'Kiek op Drenthe', die de kwaliteit van het Drentse landschap beoogt te bewaren. Judith van den Berg van de Milieufederatie Drenthe geeft in een korte lezing aan dat burgers en het bedrijfsleven heel goed en positief betrokken kunnen worden. Na de vertoning van de korte film 'de Smaak van Noorderruimte' heeft Van den Berg alvast één tip voor de aanwezige overheidsdienaren: "Neem de stap over de balie en schuif aan tafel. Ga praten met collega's van andere gemeenten, maar ook met burgers en andere belanghebbenden."

Burgerraadpleging

Op basis van een eerder project in Drenthe, berichten in de media en signalen van burgers heeft de VI Noord in maart 2006 een schouwweek georganiseerd. Daarin zijn zo'n 190 locaties gesignaleerd waar sprake was van 'vervallen panden', 'probleemerven' of 'transities'. Het bureau Right Marktonderzoek heeft de opdracht gekregen voor een onderzoek onder burgers uit Friesland, Groningen en Drenthe. Met een enquête en burgerraadplegingen



is gevraagd hoe zij denken over hun leefomgeving en of vervallen panden, probleemerven en transities de beleving van die eigen leefomgeving beïnvloeden. Volgens Hans Homma, directeur van Right Marktonderzoek, is het merendeel van de ondervraagde burgers (84 procent) tevreden tot zeer tevreden over de eigen leefomgeving. Toch kent 66 procent van de respondenten één of meerdere vormen van verrommeling in zijn/haar woonomgeving. En waar vervallen panden en probleemerven per definitie als storend worden gezien, kunnen transities een oplossing zijn voor leegstand en verval. "Verrommeling is voor burgers een serieus gespreksonderwerp", concludeert Homma. "Het zou dan ook een goede zaak zijn als lokale overheden dat oppakken en daarover ook met burgers communiceren."

Toolkit

Uit het onderzoek van de VI kwam naar voren dat vervallen panden, probleemerven en transities voor veel gemeenten vaak een lastig vraagstuk zijn. In sommige gevallen wordt het overigens niet als probleem (h)erkend. In veel gevallen wel, maar vaak weet men niet wat er aan kan worden gedaan. Dit is een serieus gegeven omdat gemeenten eerstverantwoordelijk zijn voor de aanpak

van deze soort verrommeling. Vanuit die overweging heeft de VI Noord per onderwerp een handreiking opgesteld. Deze omschrijven in grote lijnen hoe een vervallen pand, een probleemerv of een transitie kan worden 'aangepakt'. De drie handleidingen zijn – samen met het Infoblad 'Verbeteren kwaliteit leefomgeving' – gebundeld in een handige, digitale toolkit (zie aan het einde van dit Infoblad).

Workshops

Over de balie klimmen en aan tafel schuiven. Ervaring delen en kennis uitwisselen. Dat was precies wat de deelnemers deden tijdens de workshops. De workshops waren over de drie vormen van verrommeling verdeeld; probleemerven, vervallen panden en transities...

Probleemerven

Probleemerven zijn in de meeste gevallen terreinen waarop de meest uiteenlopende materialen (van koelkasten tot auto's) zo op het oog lukraak zijn opgeslagen. In sommige gevallen zijn ze





bovendien in strijd met bestemmingsplannen en/of is er sprake van overtreding van milieuwetgeving. Probleemerven zijn soms ontstaan door marginale bedrijvigheid, maar over het algemeen gaat het om een uit de hand gelopen hobby. Feit is dat het bevoegd gezag meestal weinig aan probleemerven doet, vaak tot ergernis van burgers. Deze passieve houding wordt veroorzaakt door het niet onderkennen van het probleem of niet weten hoe het probleem aan te pakken. Als redenen worden onder andere gebrek aan bestuurlijk draagvlak, onbekendheid met regelgeving of achterliggende sociale problematiek genoemd.

Familienetwerk

Uit de workshop blijkt (opnieuw) dat het niet altijd meevalt om bestuurlijke draagkracht te creëren voor de aanpak van een probleemerv. Bij de gemeente Aa & Hunze (een best practise die ook in de handreiking wordt genoemd) was dat ook zo, maar een gestructureerde aanpak heeft toch tot successen geleid. Zo stelde men in een specifiek geval vast dat een probleemerv was ontstaan door sociale problematiek. De gemeente heeft het familienetwerk van de veroorzaker opgezocht en daarop aangesproken. Via die weg kon de probleemerfeigenaar gemotiveerd worden om de situatie te veranderen.

Leerproces

De gemeente Aa & Hunze heeft erg veel tijd geïnvesteerd in de aanpak van probleemerven, maar dat heeft inmiddels wél z'n vruchten afgeworpen. Een diepte-investering waarvan ongetwijfeld ook een gunstig preventief effect uitgaat naar potentiële verrommel-objecten. Het is een leerproces, waardoor volgende gevallen efficiënter kunnen worden aangepakt. Hieruit blijkt dat ieder geval op zichzelf beoordeeld moet worden en dat die beoordeling vertrekpunt moet zijn voor een gestructureerd, weloverwogen plan van aanpak. Een aanpak waar gemeentebesturen overigens niet alleen voor hoeven te staan, want naast het mogelijke familienetwerk zijn er tal van instanties die een bijdrage kunnen leveren, zoals de politie of maatschappelijke instellingen. De gemeente Delfzijl onderschrijft die gestructureerde methode. Daar worden jaarlijks minstens twee integrale projecten opgepakt. Met voor ieder project een eigen projectleider, zodat aanspreekpunt en verantwoordelijkheden helder zijn. Alle disciplines worden bij de projecten gekoppeld; in Delfzijl wordt niet alleen naar milieuaspecten gekeken, maar naar alle VROM-wet- en regelgeving die in het geding kan zijn. De gemeente Eemshoek heeft voor de beoordeling van de problematiek alle wet- en regelgeving op een rij gezet en een risicomatrix ontwikkeld.

Succesfactor

Aan het einde van de workshop zijn stellingen besproken. Algemeen wordt erkend dat veel gemeenten niet bekend zijn met de feitelijke risico's van probleemerven op hun grondgebied en dat met het in beeld brengen van deze risico's juist bestuurlijk draagvlak kan worden verkregen. Dat is een heel belangrijke succesfactor bij de aanpak van probleemerven.

Vervallen panden

Tijdens de schouwweek van de VI Noord zijn nogal wat vervallen panden aangetroffen. In sommige gevallen gaat het zelfs om officiële monumenten. Feit is dat vervallen panden de kwaliteit van de leefomgeving sterk verminderen. Bovendien leveren veel vervallen panden een direct risico op, omdat ze vaak eenvoudig toegankelijk zijn voor, bijvoorbeeld, spelende kinderen. Toch blijkt dat veel gemeenten er zelden aandacht aan schenken, terwijl dat wel zou moeten. Ook bij vervallen panden wil de VI graag een pro-actieve houding van gemeenten, waarbij een koers voor de aanpak en voorkoming van (ernstig) verval wordt bepaald. Niet alleen vanwege hun verantwoordelijkheid voor handhaving van de Woningwet en het Bouwbesluit, maar ook voor het tegengaan van verrommeling, het beantwoorden van (burger)klachten en het formuleren van ruimtelijk en welstandsbeleid. Ieder afzonderlijk geval moet zorgvuldig in kaart gebracht worden. Om wat voor pand gaat het? Is er (direct) gevaar? Wie is de juridische eigenaar? Is het een monument, welk welstandsregime geldt? Welk ander beleid van de gemeente is er van toepassing? Zetten we in op sloop of op renovatie? Allemaal vragen waar antwoord op moet komen en waarmee een plan van aanpak voor een specifiek geval kan worden gemaakt.

Stappen

Een goed praktijkvoorbeeld in de gemeente Groningen wijst uit dat veel initiatief bij de juridische eigenaar kan worden gelegd (zie ook de handreiking – red.). De gemeente verwerkt alle gebreken aan het pand in een opnamestaat en legt dit, samen met een gedetailleerde prestatie-eis en vooraankondiging dwangsom, voor aan de eigenaar. Zo'n aanschrijving kent inhoudelijke en procedurele eisen. Die staan in de handreiking beschreven, evenals de vervolgstappen. Verder is op de website van de vereniging BWT relevante informatie te vinden.



Schrijnend

Net als bij sommige probleemerven kunnen vervallen panden ook het resultaat van een schrijnende sociale situatie zijn. Tijdens de workshop komt het inmiddels vijftien jaar oude voorbeeld naar voren van een alleenstaande vrouw. Na het overlijden van haar echtgenoot heeft hun zoon de erfenis verkwanseld en is het huis geleidelijk aan dramatisch vervallen. In overleg met bureaus en de huisarts is destijds besloten om de vrouw in haar huis te laten wonen en haar – voor zover zij dat toeliet – te ondersteunen. Vele jaren later zijn veiligheidsmaatregelen noodzakelijk, zijn gas en licht afgesloten en is een goede oplossing nog verder buiten zicht. Een dergelijke aanpak (eigenlijk niets doen, dus) is niet meer van deze tijd. Ingrijpen moet, 'hulp' is het devies en daarvoor staan de gemeente diverse instrumenten en potentiële samenwerkingspartners ter beschikking. Ze staan vermeld in de handreiking.

Minder vrijblijvend

Hoewel dit vaak niet gebeurt, hoort een gemeente het niveau 'Bouwbesluit bestaande bouw' als minimum voor de bouwkwaliteit van de bestaande bebouwing te hanteren en te handhaven. Op basis van de Woningwet, zoals die per 1 april 2007 van kracht is geworden, moeten gemeenten met ingang van 1 april 2008 een handhavingsplan hebben. Hierin kunnen gemeenten op basis van een risicoanalyse prioriteiten, doelen en inzet aangeven. Dit betekent onder andere dat gemeenten in beeld moeten hebben wat de staat van het onderhoud is van bestaande bebouwing. Daarmee kan de aanpak van meer en minder vervallen panden op een hoger plan komen en zal ingrijpen niet langer louter van toevaligheden afhangen.

Transities

Caravanstallingen, autobedrijven en seksboerderijen... Veel agrarische bebouwing – van karakteristiek tot niet-karakteristiek – in de drie noordelijke provincies heeft een nieuwe bestemming gevonden. Het onderzoek van de VI Noord wijst uit dat van de tot nu toe uitgevoerde transities slechts de helft legaal is, dat een actief gemeentelijk handhavingsbeleid vaak achterwege blijft en dat de doorwerking van rijksbeleid niet optimaal is. Uit onderzoek van Femke Daalhuizen (Ruimtelijk Planbureau) blijkt dat er te weinig boeren zijn om de panden hun functie te laten behouden, dat er voldoende vraag is naar boerderijen als woon-werklocatie en dat vooral de motieven van de 'nieuwe' ondernemer bepalend

zijn voor behoud of aantasting van het pand. Meer nog dan het type bedrijf dat er gevestigd wordt.

Dat levert voldoende stof voor discussie. Bijvoorbeeld over de vraag of het beleid van Rijk en provincie betuttelend is, over landschappelijke inpassing van transities, maar ook over de combinatie daarvan met sociaal-economische aspecten. Wat is de exacte definitie van een kantoorfunctie? Waaraan moet een boerderij voldoen om geschikt te zijn als bed & breakfast of theeschenkerij? Landschappelijke inpassing en sociaal-economische aspecten vragen om maatwerk; om beoordeling per geval. In sommige provincies (Zeeland, maar ook Friesland) vindt reeds maatwerk plaats, hoewel ongewenste transities voor kunnen komen. Een flinke buitenopslag, industriële verwerking of afvalverwerking kan publiekrechtelijk uitgebannen worden.

Wat verder opvalt, is dat transities in de ene provincie, respectievelijk gemeente kansrijker zijn dan in de andere. De oorzaak wordt gezocht in verschillende interpretatie van wet- en regelgeving, maar ook om verschillend beleid dat de drie provincies hebben geformuleerd.

Met de betutteling door Rijk en provincie lijkt het uiteindelijk wel mee te vallen, maar soms knelt het zodanig dat een transitiewens echt niet gehonoreerd kan worden. Tijdens de workshop wordt de aanwezige gemeenteambtenaren aangeraden ruimer mee te denken over de nieuwe bestemming van agrarische bebouwing. Ook de provincies werd aanbevolen een ruimhartiger beleid voor nieuwe bestemmingen voor agrarische gebouwen te voeren.

Maatwerk

Gemeenten kunnen zelf invloed uitoefenen op de herbestemming van voormalige boerderijen en daarmee ongewenste ontwikkelingen tegengaan. Er zijn voorbeelden bekend van transities die in de ene gemeente welkom waren, maar in de andere niet. Hierbij slaat maatwerk niet op het individuele geval, maar op het belang voor de omgeving. Daarbij moet ook gekeken worden naar het gebied en de mogelijkheden voor dat gebied; wat kan daar wel en wat kan daar absoluut niet? Duidelijke regels en rechtszekerheid zijn daarbij punten van aandacht.

Verantwoordelijkheden

Rest de vraag of gemeenten voldoende handhaven en ongewenste ontwikkelingen tegenhouden. Sommige gemeenten hebben behoefte aan meer duidelijkheid in wet- en regelgeving en goede vastlegging van gemaakte afspraken. Tegelijkertijd krijgen



gemeenten steeds meer bevoegdheden. Dat vraagt volgens enkele aanwezigen ook om het nemen van verantwoordelijkheid. Ook voor transities geldt; alle gevallen afzonderlijk en goed beoordelen, de kwaliteit van de leefomgeving en sociaal-economische aspecten in ogenschouw nemen en kijken of maatwerk mogelijk is.

De Toolkit

Tijdens de conferentie 'Verbeteren leefomgeving' kregen alle gasten een toolkit mee. Dit is een cd-rom zo groot als een visitekaartje, met daarop de handleiding 'aanpak vervallen panden', de handleiding 'aanpak probleemerven' en de handleiding 'aanpak transitie agrarische bebouwing'. De handleidingen bevatten diverse suggesties en voorbeelden om de genoemde vormen van verrommeling terug te dringen of te voorkomen. Naast de handleidingen bevat de toolkit ook het Infoblad Verbeteren kwaliteit leefomgeving, dat een samenvatting is van de handleidingen.

De informatie op de toolkit is verkrijgbaar via <http://www.vrom.nl/pagina.html?id=31294>





Dit is een publicatie van: **Ministerie van VROM**
VROM-Inspectie → Rijnstraat 8 → Den Haag → www.vrom.nl

Ministerie van VROM →

staat voor ruimte, milieu, wonen, wijken en integratie. Beleid maken, uitvoeren en handhaven.

Nederland is klein. Denk groot.