



Handhavingsstrategie strijdig gebruik in het duurzaam glastuinbouwgebied

Inleiding

Dit betreft de handhavingsstrategie ten aanzien van het strijdige gebruik van glastuinbouwgronden in de gemeente Westland. Deze handhavingsstrategie moet worden beschouwd als een aanvulling op, en op onderdelen een wijziging van, het bestaande 'Handhavingsbeleid, integrale handhaving Wabo-taken gemeente Westland', zoals vastgesteld op 5 oktober 2015. De handhavingsstrategie heeft uitsluitend betrekking op het gebruik van gronden en opstallen in het duurzaam glastuinbouwgebied in strijd met de aan de gronden gegeven bestemming 'Agrarisch-Glastuinbouw' en de wijze waarop daar vanuit het oogpunt van handhaving mee wordt omgegaan.

Aanleiding

De primaire glastuinbouw is een belangrijke pijler onder de Westlandse economie en biedt direct en indirect werk aan vele Westlanders. Een vitaal glastuinbouwgebied is dan ook van groot belang voor Westland.

De primaire glastuinbouw zat de afgelopen jaren in zwaar weer. Om het tij te keren zijn in het rapport 'Moderne glastuinbouw Westland', onder leiding van Arnold Hordijk, verscheidene ontwikkelingen, oorzaken en benodigde acties benoemd. Om ruimte te bieden aan moderne glastuinbouwbedrijven in Westland moeten de randvoorwaarden om te kunnen ondernemen zo optimaal mogelijk zijn. De Westlandse ruimtelijke structuren, (fysieke) obstakels en het strijdig gebruik van gronden en opstallen maken benodigde schaalgroottes en optimale lengte-breedte verhoudingen voor primaire glastuinbouwbedrijven echter lastig realiseerbaar. Om Westland concurrerend te houden als primair productiegebied in de glastuinbouw is het dan ook ten minste noodzakelijk om het duurzaam glastuinbouwgebied obstakelvrij te maken en ruimtelijke structuren te versterken om zo ruimte te kunnen bieden aan schaalvergroting.

Uit ervaringen in de praktijk blijkt dat het strijdige gebruik van agrarische gronden en opstallen voor niet-agrarische doeleinden zeer vertragend kan werken bij concrete initiatieven van glastuinbouwondernemers en zelfs bepalend kan zijn voor het al dan niet slagen van deze initiatieven. Strijdig gebruik heeft namelijk een fors prijsopdrijvend effect: door het strijdige gebruik krijgen de gronden voor de gebruiker een hogere waarde dan de agrarische waarde, waardoor er geen of slechts een zeer geringe bereidheid bestaat om de gronden voor een reële agrarische marktwaarde ter beschikking te stellen aan de glastuinbouw. Handhavend optreden tegen dit strijdige gebruik kan een belangrijke bijdrage leveren aan de beschikbaarheid van areaal voor de modernisering van de glastuinbouw.¹ Dit is dan ook gelijk het voornaamste achterliggende doel van handhavend optreden tegen strijdig gebruik van gronden en opstallen met de bestemming 'Agrarisch-Glastuinbouw':

Gronden en opstallen, die bestemd en geschikt zijn voor glastuinbouw, zijn voor een marktconforme agrarische prijs beschikbaar voor de glastuinbouw

Dit doel kan in een aantal gevallen door handhavend optreden worden bereikt. Indien strijdig gebruik gestaakt moet worden en gronden of opstallen niet meer voor afwijkende doeleinden

¹ A. Hordijk e.a., 'Moderne glastuinbouw in Westland', Naaldwijk, februari 2014, p. 19.

gebruikt kunnen worden, beweegt dat mensen er immers eerder toe, aangezien ze toch geen gebruik meer kunnen maken van de gronden, om de gronden beschikbaar te stellen voor de glastuinbouw. Omdat ze de gronden niet meer kunnen gebruiken en de gronden daarmee voor de eigenaar minder waard worden, zullen de gronden ook eerder voor een marktconforme prijs worden verkocht.

Intensivering handhaving in 2015 en gevolgen

In Westland is lange tijd niet actief handhavend opgetreden tegen het strijdige gebruik in het glastuinbouwgebied, anders dan op het verzoek van een belanghebbende om over te gaan tot handhavend optreden. Dit heeft ertoe geleid dat er in het glastuinbouwgebied honderden gevallen van strijdig gebruik zijn ontstaan, die een obstakel kunnen vormen voor modernisering van de glastuinbouw.

In 2015 heeft het college van burgemeester en wethouders besloten om intensiever op te treden tegen strijdig gebruik van gronden en opstallen in het glastuinbouwgebied. Nieuwe gevallen van strijdig gebruik worden in heel Westland aangepakt en bestaande gevallen van strijdig gebruik zijn conform een prioritering opgepakt, te beginnen (maar niet uitsluitend) in de prioritaire gebieden Boomawatering en Poelzone. Tegen de van het bestemmingsplan afwijkende bewoning van agrarische dienstwoningen is vooralsnog niet handhavend opgetreden.

De intensivering van handhaving heeft bij veel eigenaren en gebruikers tot onbegrip geleid. Zij zeggen in grote meerderheid wel begrip te hebben voor het hierboven geformuleerde doel, maar zeggen dat handhavend optreden op dit moment niet evenredig is in verhouding tot dat doel. Daarbij wijzen zij er veelal op dat er op dit moment geen glastuinbouwbedrijven zijn die concrete interesse hebben in de strijdig gebruikte agrarische gronden en/of opstallen. Dit, in combinatie met het feit dat de gemeente lange tijd niet handhavend heeft opgetreden, maakt dat handhaving op dit moment door veel mensen als onrechtvaardig wordt ervaren. Deze combinatie van omstandigheden leidt er soms toe dat mensen het strijdige gebruik wel staken, al dan niet na een handhavingsbesluit, maar tegelijkertijd aangeven de grond nooit te zullen verkopen aan een glastuinbouwbedrijf, na het 'onrecht' dat hen is aangedaan. In andere gevallen willen mensen de voor glastuinbouw bestemde grond wel beschikbaar stellen voor de ontwikkeling van de glastuinbouw, maar is er simpelweg geen interesse. Zodoende bestaat er een risico op leegstand en mogelijk verrommeling in/van het gebied.

Handhavend optreden leidt dus niet per definitie tot het gewenste doel, terwijl het wel grote gevolgen heeft voor mensen. Dit geldt in het bijzonder voor handhavend optreden tegen het in afwijking van het bestemmingsplan bewonen van een agrarische dienstwoning door een ander dan (het huishouden van) de ondernemer of het op zijn glastuinbouwbedrijf werkzaam personeel. Deze 'strijdige bewoning' komt, door de gestage terugloop van het aantal glastuinbouwbedrijven, veelvuldig voor in Westland. Handhavend optreden tegen deze strijdige bewoning grijpt diep in, in de levens van mensen, aangezien een 'dak boven je hoofd' een primaire levensbehoefte is. Zeker in gevallen waarin er geen concrete interesse bestaat vanuit de glastuinbouw zal handhaving als onevenredig worden ervaren. Hier komt nog bij dat de gemeente in het verleden in een aantal gevallen een brief heeft verzonden waarin de strijdige bewoning onder voorwaarden wordt gedoogd. In die brieven stond veelal een overweging met de volgende (of gelijksoortige) bewoordingen:

"In principe zijn wij bevoegd handhavend op te treden tegen de bewoning in strijd met het bestemmingsplan. Wij zullen dit echter niet doen, omdat wij het ongewenst achten dat de woning onbewoond is. Omdat er geen directe aanleiding is om de bewoning door een niet-agrariër te beëindigen, staan wij de bewoning door de huidige hoofdbewoners in afwijking

van de agrarische bestemming toe totdat (1) herstructurering in het gebied plaatsvindt of (2) totdat de woning weer nodig is voor de agrarische bedrijfsvoering.”

Omdat handhaving niet altijd tot het gewenste doel leidt en er in Westland lange tijd sprake is geweest van een soepel handhavingsbeleid is er volgens velen behoefte aan een maatwerkoplossing ten aanzien van strijdig gebruik. Dit is onderschreven door de raads werkgroep die zich in 2016 heeft gebogen over enkele vraagstukken in het duurzaam glastuinbouwgebied van Westland. Het moet gaan om een oplossing waarmee wel wordt bereikt dat gronden beschikbaar zijn voor de ontwikkeling van glastuinbouw maar waarmee belanghebbenden zo min mogelijk in hun belangen worden geschaad.

Behoeft e aan een alternatief

Een oplossing die vaak wordt genoemd is dat pas handhavend moet worden opgetreden als de gronden nodig zijn voor de ontwikkeling van de glastuinbouw, bijvoorbeeld als een glastuinbouwbedrijf de strijdig gebruikte gronden/opstallen daadwerkelijk nodig heeft voor de bedrijfsvoering. Dit is echter om meerdere redenen problematisch. Als pas handhavend wordt opgetreden op het moment dat de gronden nodig zijn, kan het voor het glastuinbouwbedrijf al te laat zijn. Dat bedrijf wil snel kunnen inspelen op ontwikkelingen in de markt, op het nieuwe teeltseizoen of op de wet- en regelgeving en wil snel zijn plannen kunnen uitvoeren, terwijl een handhavingsprocedure en juridische procedures over het strijdige gebruik enkele jaren in beslag kunnen nemen. Zolang die procedures lopen krijgt het glastuinbouwbedrijf geen zekerheid over de beschikbaarheid van de gronden en komen de plannen tot stilstand of lopen zij flinke vertraging op. Dit schaadt de ontwikkeling en modernisering van de glastuinbouw en is in strijd met het gemeentelijk beleid dat juist is gericht op het faciliteren van de ontwikkeling en modernisering van de glastuinbouw.

Daarnaast is er een kip-ei-probleem: in de praktijk blijkt dat er glastuinbouwbedrijven zijn die wel een plan hebben voor schaalvergroting, maar in de omgeving zoveel strijdig gebruik zien dat ze de uitwerking van hun plan niet eens doorzetten, omdat ze weten dat ze de benodigde gronden nooit voor een agrarische prijs kunnen kopen van de strijdige gebruikers. Waarom zouden die laatstgenoemden ook? Zij gebruiken de gronden al jaren (illegaal) voor, bijvoorbeeld, hun woongenot en die gronden zijn voor hen veel meer waard dan de agrarische waarde. Door deze verstoring van het gelijke speelveld op de markt worden initiatieven soms bij voorbaat al kansloos. Het wachten met handhaving tot de gronden daadwerkelijk nodig zijn voor de ontwikkeling van de glastuinbouw, stuit derhalve ook op grote bezwaren.

Geconcludeerd moet worden dat zowel actief handhaven als wachten met handhaven tot de gronden daadwerkelijk nodig zijn voor de ontwikkeling van de glastuinbouw op reële bezwaren stuit. In het eerste geval moet strijdig gebruik na jarenlang soepel handhavingsbeleid beëindigd worden, zonder dat al concreet is hoe de gronden gaan worden ingezet voor de ontwikkeling van de glastuinbouw. In het tweede geval, waarin wordt gewacht met handhaving, wordt de modernisering van het glastuinbouwcluster gehinderd, met als risico dat Westland zijn positie als topspeler in de glastuinbouw verliest, waardoor een substantieel deel van de werkgelegenheid in Westland verloren kan gaan. Dat is zeer onwenselijk. Als er een keuze moet worden gemaakt tussen handhaven of wachten met handhaven tot de gronden daadwerkelijk nodig zijn voor de ontwikkeling van de glastuinbouw, dan zal het college derhalve moeten kiezen, gelet op de beginselplicht tot handhaving en het algemene belang bij moderne glastuinbouw, voor handhaven.

Alternatieve oplossing

Vanuit de praktijk is echter een alternatief naar voren gekomen, die een oplossing kan bieden voor deze problematiek. Veel inwoners hebben in gesprekken namelijk aangegeven dat zij bereid zijn

om hun gronden en opstallen beschikbaar te stellen voor de ontwikkeling van de glastuinbouw en mee te werken aan de verkoop van die gronden, als zij tot die tijd maar het strijdige gebruik mogen voortzetten. Dit kan een breed gedragen oplossing zijn voor vele bestaande gevallen van strijdig gebruik en daarom is het college bereid dit onder voorwaarden te faciliteren. Hieronder wordt op hoofdlijnen beschreven hoe dit er in de praktijk uit zal zien.

Nieuwe handhavingsstrategie

De hierboven beschreven oplossing wordt als volgt vormgegeven:

1. de eigenaar verleent aan de gemeente een koopoptie, waarmee de gemeente een optie tot koop verkrijgt voor verwerving van een perceel(sgedeelte) of percelen en deze optie alleen kan uitoefenen op verzoek van een (kandidaat-)koper die het perceel aan zal wenden voor de ontwikkeling van de glastuinbouw. De gemeente levert het registergoed direct door aan deze koper, door middel van een ABC-akte. Deze overeenkomst ontslaat de eigenaar niet van de mogelijkheid het perceel te verkopen aan een derde, indien deze derde het perceel wil gebruiken voor de ontwikkeling van de glastuinbouw.
2. het strijdige gebruik mag worden voortgezet tot het registergoed wordt geleverd aan de nieuwe koper/eigenaar en het college verleent met dit doel – het tijdelijk voortzetten van het strijdige gebruik – een omgevingsvergunning waarmee het met het bestemmingsplan strijdige gebruik tijdelijk wordt toegestaan.

Op deze manier wordt het doel – dat gronden voor een marktconforme prijs beschikbaar zijn voor de ontwikkeling van de glastuinbouw – bereikt, zonder dat 'onnodig' handhavend wordt opgetreden. Dit voorkomt braakligging en leegstand van gronden en kan leiden tot een veel groter maatschappelijk draagvlak voor de aanpak van strijdig gebruik. Doordat het afwijkende gebruik van de grond tijdelijk wordt gelegaliseerd is er juridisch ook geen grond meer om handhavend op te treden. Alleen een combinatie van de twee instrumenten, de omgevingsvergunning en de koopoptie, wordt aangemerkt als een oplossing van het probleem. Zij kunnen in dit kader niet los van elkaar worden gezien. Zonder de vergunning bestaat er nog steeds de beginselplicht tot handhaving, terwijl zonder de koopoptie er geen enkele zekerheid is dat de agrarische gronden beschikbaar zijn voor de ontwikkeling van de glastuinbouw op het moment dat het nodig is.

Bij het bovenstaande moet worden opgemerkt dat het verstrekken van de koopoptie niet wordt afgedwongen. De koopoptie wordt uitsluitend op vrijwillige basis verstrekt en de vergunning wordt uitsluitend op aanvraag verleend. Als mensen niet kiezen voor de alternatieve oplossing, dan maakt het college in principe gebruik van zijn bestuursrechtelijke handhavingsbevoegdheid, waartoe het in beginsel ook gewoon verplicht is, om zo het strijdige gebruik van de gronden te beëindigen en er op die manier al het mogelijke aan te doen om de gronden beschikbaar te maken voor de ontwikkeling van de glastuinbouw.

Onderscheid tussen bestaande en nieuwe gevallen

Behoudens de hierna te noemen uitzondering, komen alleen bestaande gevallen van strijdig gebruik in aanmerking voor de tijdelijke omgevingsvergunning en de koopoptie. Van een bestaand geval is sprake als het strijdige gebruik is aangevangen vóór 1 januari 2015, tenzij:

- a. het met het bestemmingsplan strijdige gebruik is aangevangen vóór 1 januari 2015, maar het gebruik na 1 januari 2015 door een rechtsopvolger, anders dan via erfopvolging, is voortgezet;
- b. het met het bestemmingsplan strijdige gebruik na 1 januari 2015 naar aard en/of omvang is vergroot of is geïntensiveerd ten opzichte van de situatie op 1 januari 2015.

Ten aanzien van nieuwe gevallen van strijdig gebruik wordt de in deze strategie beschreven oplossing niet door de gemeente gefaciliteerd. Zou dat wel gebeuren, dan werkt dit nieuw strijdig

gebruik in de hand en dat is niet gewenst. Hierop geldt één uitzondering en dat betreft het strijdige gebruik van agrarische dienstwoningen (inclusief onder en omliggende gronden tot 1.000 m²). Door de jaarlijkse afname (circa 5,5%) van het aantal glastuinbouwbedrijven in Westland en de nu nog zeer beperkte verkoopbaarheid van dienstwoningen is het namelijk onvermijdelijk dat er nieuwe gevallen van strijdige bewoning bij komen, terwijl mensen daar niet altijd iets aan kunnen doen. Door bestaande én nieuwe gevallen van strijdige bewoning onder voorwaarden toe te staan (via een omgevingsvergunning en een koopoptie) wordt beoogd schrijnende situaties te voorkomen en woningen beter verkoopbaar te maken, terwijl gelijktijdig wordt verzekerd dat de woningen voor een marktconforme prijs beschikbaar zijn voor de ontwikkeling van de glastuinbouw.

Prioritering

Het strijdige gebruik van glastuinbouwgronden in het duurzame glastuinbouwgebied wordt conform de onderstaande prioritering opgepakt. Prioriteit 1 is de hoogste, prioriteit 5 de laagste.

1. Gebieden of locaties waar herstructurering door het college kansrijk worden geacht (door het college per gebied of locatie te motiveren)
2. Prioriteitsgebieden Boomawatering en Poelzone
3. Strijdig gebruik waarbij expliciete afspraken met gemeente zijn geschonden of vergunningsvoorwaarden niet worden nageleefd
4. Bedrijfsmatig gebruik anders dan de uitoefening van een glastuinbouwbedrijf
5. Overige gevallen.

Per geval wordt bekeken of de alternatieve oplossing kan worden toegepast zodat kan worden afgezien van handhaving.

Uitwerking handhavingsstrategie in beleidsregel

Deze handhavingsstrategie is nader uitgewerkt in de beleidsregels "*Strijdig gebruik duurzame glastuinbouwgronden Westland 2017*" en "*Strijdig gebruik agrarische dienstwoning Westland 2017*". In de beleidsregels staan de gevallen en voorwaarden genoemd waaronder het college bereid is de voor de alternatieve oplossing benodigde omgevingsvergunning te faciliteren.

Er is sprake van twee aparte beleidsregels, om een duidelijk onderscheid te maken tussen de twee situaties:

- het strijdige gebruik van een agrarische dienstwoning en 1.000 m² onder- en omliggende gronden;
- het strijdige gebruik van overige gronden.

Het onderscheid is noodzakelijk omdat de problematiek in deze situaties niet exact hetzelfde is en dus ook de oplossing (en daaraan gestelde voorwaarden) op onderdelen verschilt.

Ondertekening

Aldus vastgesteld in de vergadering van 31 januari 2017.

De secretaris,

De burgemeester,

M. van Beek

J. van der Tak

Datum bekendmaking: 16 februari 2017

Datum inwerkingtreding: 17 februari 2017