

GEMEENTE WESTLAND

HANDHAVINGSSTRATEGIE

THEMA GLASTUINBOUW WESTLAND 2020



HANDHAVINGSSTRATEGIE THEMA GLASTUINBOUW

17 oktober 2020

SAMENVATTING **3**

1. Inleiding **5**

1.1. Aanleiding 5

1.2. Doelstelling 6

2. Beleid **9**

2.1. Handhavingskader 9

2.2. Thematisch handhaven 10

2.3. Onderscheid tussen oud en nieuw 12

2.4. Legalisatie oude overtredingen 14

2.5. Nieuwe overtredingen 17

3. Beleidsregels **29**

'Strijdig gebruik duurzame glastuinbouwgronden Westland 2020' 30

'Strijdig gebruik agrarische bedrijfswoning Westland 2020' 34

SAMENVATTING

Onderhavig document, 'Handhavingsstrategie thema glastuinbouw Westland 2020', vervangt de 'Handhavingsstrategie strijdig gebruik in het duurzaam glastuinbouwgebied' van 31 januari 2017 doch betreft inhoudelijk voornamelijk op onderdelen een wijziging van deze strategie en de aanhangende beleidsregels.

Handhaving van het recht is belangrijk voor de geloofwaardigheid van de gemeente en de regels die zij stelt. Handhaving is elke (re)actie die erop gericht is de naleving van het bij of krachtens wet- en regelgeving geldende recht te bevorderen en te bewerkstelligen, zo nodig door het opleggen van sancties.

Voor gemeenten geldt een beginselplicht tot handhaving. Dit betekent dat een gemeente alleen in bijzondere omstandigheden kan afzien van handhaving, bijvoorbeeld wanneer concreet zicht is op legalisatie of wanneer handhavend optreden onevenredig zou zijn in relatie tot de daarmee te dienen belangen.

Binnen Westland wordt onderscheid gemaakt tussen thematische handhaving en reguliere handhaving. De thematische handhaving heeft betrekking op strijdigheden die zich voordoen op glastuinbouwgrond. Deze strijdigheden belemmeren de modernisering van de glastuinbouw en werken uiteindelijk in het nadeel van het glastuinbouwcluster.

Een belangrijke aanleiding voor een actualisatie van de thematische handhavingsstrategie, -beleid en aanhangige beleidsregels is een door bureau Berenschot opgesteld rapport met aanbevelingen (2018), waarin als één van de belangrijkste aanbevelingen de overweging om -onder strikte voorwaarden- het positief bestemmen voor strijdig gebruik van glastuinbouwgrond te introduceren werd genoemd.

Na een intensieve screening van alle handhavingsdossiers is in deze strategie een scheiding gemaakt tussen oude overtredingen (vóór 4 december 2008 ontstaan en ongewijzigd voortgezet), bestaande overtredingen (gewijzigd of ontstaan sinds 4 december 2008) en nieuwe overtredingen (vanaf 1 december 2020). Dit onderscheid is van belang in de beleidskeuzes voor strijdig gebruik van een agrarische bedrijfswoning en overmatig privégebruik van agrarische gronden ten behoeve van het woongenot.

Voor strijdige bewoning van een agrarische bedrijfswoning was in de vorige handhavingsstrategie een nieuwe beleidsregel opgenomen. In deze beleidsregel werd een tijdelijke omgevingsvergunning met een zogenaamde koopoptie als alternatief voor

handhavend optreden tegen deze vorm van bewoning geïntroduceerd. In de nieuwe strategie komt deze te vervallen.

Voor oude overtredingen komt een eenmalige verruimde legalisatiemogelijkheid, wat betekent dat een groot deel van de woningen alsnog de bestemming ‘Wonen’ krijgt. De resterende oude overtredingen worden middels een persoonlijk overgangsrecht tijdelijk gelegaliseerd. Voor bestaande, inclusief gewijzigde oude, overtredingen en nieuwe overtredingen wordt het mogelijk een tijdelijke vergunning aan te vragen, waarbij de strijdige bewoning wordt toegelaten tot herstructurering plaatsvindt. Voor alle overtredingen geldt dat, indien bij de woning behorende gronden deels de ontwikkeling van de glastuinbouw onevenredig in de weg liggen, dat deze onder het beleid voor strijdige gronden worden geschaard.

Voor het gebruik van agrarische gronden ten behoeve van het privégenot geldt dat voor oude en bestaande overtredingen de mogelijkheid wordt geboden om deze voort te kunnen blijven zetten, onder voorwaarde van het verstrekken van een koopoptie. Dit is een privaatrechtelijke overeenkomst die eigenaren verplicht hun gronden te verkopen als er concreet sprake is van een koper die de grond wil aanwenden ter uitvoering van de bestemming.

Voor overtredingen die betrekking hebben op het gebruik van agrarische gronden ten behoeve van het privégenot die ontstaan ná 1 december 2020 geldt dat deze direct worden gehandhaafd. Dit geldt eveneens voor een overtreding die betrekking heeft op bedrijfsmatig gebruik, (grond)speculatie, belegging of extern grondbezit. Of dit nu een oude, bestaande of nieuwe strijdigheid betreft, het uitgangspunt is dat handhavend wordt optreden.



Tennisbaan, paardenstal en -weide, Luchtfoto Westland 2016

1

INLEIDING

Op 31 januari 2017 heeft het college van burgemeester en wethouders van Westland de 'Handhavingsstrategie strijdig gebruik in het duurzaam glastuinbouwgebied' vastgesteld. Dit betrof een handhavingsstrategie ten aanzien van het strijdige gebruik van glastuinbouwgronden in de gemeente Westland. Deze handhavingsstrategie moest 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 had 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 werd omgegaan. Onderhavig document 'Handhavingsstrategie thema glastuinbouw Westland 2020' vervangt de 'Handhavingsstrategie strijdig gebruik in het duurzaam glastuinbouwgebied' van 31 januari 2017, doch betreft inhoudelijk voornamelijk op onderdelen een wijziging van deze strategie en de aanhangende beleidsregels.

Dit beleid moet worden beschouwd als sectorale uitwerking van het bestaande 'Handhavingsbeleid, integrale handhaving Wabo-taken gemeente Westland'.

1.1. Aanleiding

In 2009, ter voorbereiding op de te ontwikkelen bestemmingsplannen voor ca. 4,8 miljoen m2 glastuinbouwgebied van Westland, heeft een inventarisatie plaatsgevonden van alle strijdigheden in dit gebied. In totaal zijn 1.037 dossiers aangelegd, waarvan er eind 2019 nog 566 over waren (afname van ca. 46%).

1.1.1. Eindrapport CWP 2015-2018

In de eindrapportage van het Collegewerkprogramma 2015-2018 (CWP) is opgenomen dat de omvang van de ruimtelijke belemmeringen is afgenomen, maar nog steeds substantieel is: *"Onze handhavingskoers is, ondanks nieuw instrumentarium en afstemming met de gemeenteraad in de werkgroep herstructurering, continue onderwerp van discussie geweest, waarbij beëindiging van strijdigheden niet altijd draagvlak ondervond. Wij concluderen dat de feitelijke vernieuwing van het glastuinbouwgebied in een opwaartse spiraal zit, maar nog niet voldoet aan het wensbeeld voor moderne glastuinbouw. Het doen naleven van wet- en regelgeving door gebruikers in het duurzaam glastuinbouwgebied blijft een punt van zorg en aandacht."*

1.1.2. Rapport Berenschot

Gelet op de conclusies uit de eindrapportage is in 2018 door bureau Berenschot een rapport[1] opgesteld met aanbevelingen. Deze aanbevelingen geven aanleiding om het beleid op handhaving (van met name strijdig gebruik van agrarische gronden) in het duurzaam glastuinbouwgebied deels bij te sturen.

Door het college is de wens uitgesproken, mede gelet op het advies van Berenschot, voor langdurige strijdigheden die van beperkte invloed zijn op de ontwikkelmogelijkheden voor moderne glastuinbouw in Westland, een aparte regeling te ontwerpen. In het advies van Berenschot staat hierover het volgende op de vraag welke mogelijkheden Westland heeft voor het afhandelen van bestaande dossiers en het afhandelen en/of voorkomen van nieuwe dossiers: Teneinde voortgang te behouden wordt de volgende aanpak voorgesteld:

1. Ontwikkel een transparant en helder toetsingskader
2. Inventariseer de mogelijkheden voor het positief bestemmen van bestaand gebruik
3. Een deel van de strijdigheden stamt uit de periode van vóór de oprichting van de gemeente Westland en is daarmee relatief oud. Het is te overwegen om – onder strikte voorwaarden – het positief bestemmen voor strijdig gebruik van glastuinbouwgrond te introduceren. Om precedentwerking te voorkomen dient het positief bestemmen gepaard te gaan met een goede communicatiestrategie waarbij helder wordt aangegeven dat het hierbij gaat om een eenmalige actie, bedoeld om een schone lei te creëren.
4. Screen de huidige werkvoorraad
5. Zorg voor structurele capaciteit en middelen voor de uitvoering
6. Communiceer over werkwijze.

[1] 'Verkenning naar mogelijkheden voor uitvoeren van handhavingsstrategie glastuinbouw'.

1.1.3. Uitvoeringsprogramma 2019

In het Uitvoeringsprogramma Westland 2019 is (onder maatregel 38: Handhaving thema glastuinbouw) opgenomen dat de handhaving op het thema glastuinbouw wordt geïntensiveerd. Van de gemeente wordt een duidelijke, rechtmatige en rechtszekere koers verlangd. Dit kan door bestaand beleid op eenduidige wijze voort te zetten en uit te voeren, nieuw beleid te maken, bestaand beleid anders te accentueren (bijvoorbeeld in prioriteiten of te concretiseren) of ruimtelijke keuzes te maken (bijvoorbeeld herdefiniering van 'duurzame glastuinbouwgebieden').

Het is de ambitie om herstructurering en modernisering van de glastuinbouw verder aan te sporen. Om strijdig gebruik en speculatie van tuinbouwgrond tegen te gaan (en daarmee onder andere de herstructurering en het optimaal ruimtegebruik te belemmeren), is handhaving op basis van de geldende bestemmingsplannen noodzakelijk. Dit zal consequent worden uitgevoerd.

"Verder zetten we actief in op het overheidsinstrumentarium bestemmingsplannen en handhaving. Vanaf 2019 werken we structureel aan het minimaliseren van strijdigheden. Dit geldt voor zowel handhaving als legalisatie. We handhaven daarbij ook als er geen directe herstructureringscase is. De gemeente trekt drie collegeperiodes (2018 t/m 2030) uit om zowel bestaande als nieuwe strijdigheden aan te pakken en op te lossen."

1.2. Doelstelling

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 enkele jaren geleden in zwaar weer. Om het tij te keren

zijn in het rapport 'Moderne glastuinbouw Westland', 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.

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 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.



Keukenmontagebedrijf in de kas/bedrijfsruimte, Bouw & Woningtoezicht Westland 2010

2 BELEID

De missie van Westland is een gemeente te zijn waar het welzijn en de welvaart van onze inwoners voorop staan. Het streven is om in 2030 een ideaal Westlands evenwicht bereikt te hebben tussen ecologische, economische en de sociale belangen, waarbij Westland onder andere haar economie versterkt en haar (economische) toppositie als regio bestendigt (Omgevingsvisie 2.0 Westland (ontwerp)).

2.1. Handhavingskader

2.1.1. Beginselplicht

Handhaving van het recht is belangrijk voor de geloofwaardigheid van de gemeente en de regels die zij stelt. Handhaving is elke (re)actie die erop gericht is de naleving van het bij of krachtens wet- en regelgeving geldende recht te bevorderen en te bewerkstelligen, zo nodig door het opleggen van sancties. Handhaving ziet ook op het beïnvloeden van het gedrag van burgers. Hiervoor is duidelijke informatievoorziening en communicatie van groot belang. Met handhaving worden ook randvoorwaarden gecreëerd.

Intern vraagt handhaving om samenwerking tussen de handhavingspartners en maakt dit onderdeel uit van het bredere veiligheidsbeleid in een gemeente (fysieke veiligheid en sociale veiligheid). Een goede handhavingsorganisatie is cruciaal. Het opzetten van een goede organisatie is één, maar een organisatie moet ook nog worden 'bemenst'. De ambtelijke capaciteit moet zowel kwantitatief als kwalitatief op voldoende niveau zijn om het handhavingsbeleid goed te kunnen uitvoeren.

Handhaving is noodzakelijk om:

1. de naleving van democratisch vastgestelde regels te bewerkstelligen en te bevorderen;
2. beoogde beleidsdoelstellingen te behalen;
3. rechtszekerheid en gelijke behandeling van burgers te waarborgen;
4. geloofwaardigheid, betrouwbaarheid en integriteit van bestuurders te bevorderen;
5. normvervaging tegen te gaan;
6. civiele claims van burgers wegens inadequate handhaving en onverzekerbare risico's tegen te gaan.

Voor gemeenten geldt een beginselplicht tot handhaving. Dit betekent dat een gemeente alleen in bijzondere omstandigheden kan afzien van handhaving (bijvoorbeeld wanneer concreet zicht is op legalisatie dan wel handhavend optreden onevenredig zou zijn in relatie tot de daarmee te dienen belangen).

"Voor gemeenten geldt een beginselplicht tot handhaving. Dit betekent dat een gemeente alleen in bijzondere omstandigheden kan afzien van handhaving"

De gemeente heeft de bevoegdheid om handhavend op te treden bij overtreding van wetten en regels door burgers of bedrijven. De Algemene wet bestuursrecht biedt hiervoor handvatten en sancties. Het is echter onmogelijk voor bestuursorganen om tegen alle overtredingen handhavend op te treden. Hiervoor ontbreekt gewoonweg de capaciteit. Voor bestuursorganen is het daarom mogelijk en vereist om handhavingsbeleid op te stellen. In dit beleid mogen prioriteiten worden gesteld in het kader van doelmatige handhaving. Het mag er alleen niet op neerkomen dat in het geheel niet wordt gehandhaafd.

2.1.2. Wettelijk kader

Het bevoegd gezag voor de handhaving van de (bouw)regelgeving heeft op basis van artikel 5.2, lid 1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) de volgende taken:

- zorg dragen voor de bestuursrechtelijke handhaving;
- zorg dragen voor de verzameling van gegevens om invulling te geven aan deze taak;
- het optreden door middel van het toepassen van bestuursdwang, het opleggen van een last onder dwangsom of het intrekken van (delen van) de omgevingsvergunning.

2.2. Thematisch handhaven

2.2.1. Handhaving in glastuinbouw

Binnen Westland wordt onderscheid gemaakt tussen thematische handhaving en reguliere handhaving. De thematische handhaving heeft momenteel betrekking op strijdigheden die zich voordoen op glastuinbouwgrond. Deze strijdigheden belemmeren de modernisering van de glastuinbouw en werken uiteindelijk in het nadeel van het glastuinbouwcluster.

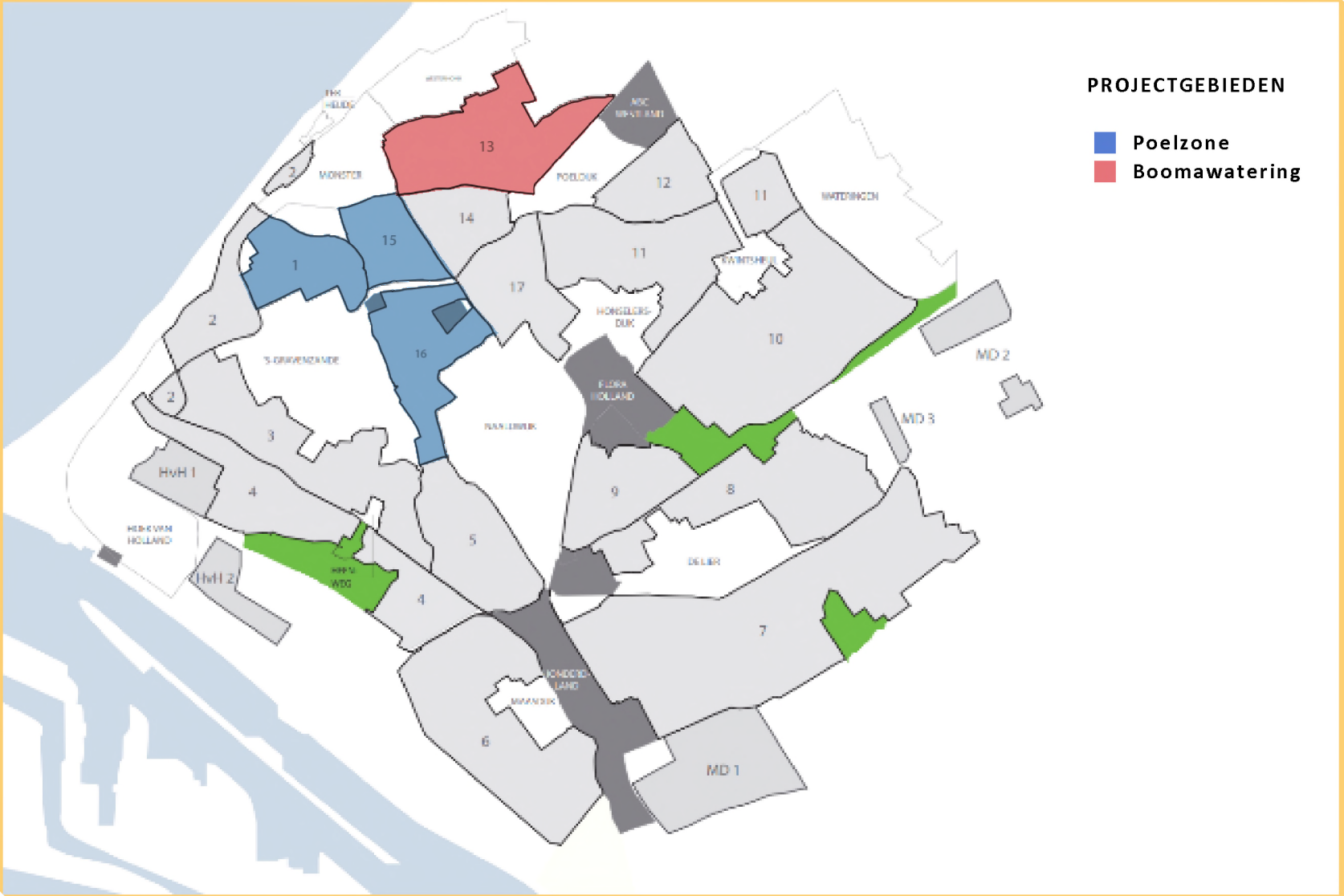
Eén van de prioriteiten van het college is het versnellen van de herstructurering van de glastuinbouw. Om deze herstructurering en handhaving adequaat en resultaatgericht voort te zetten, is het van belang te zorgen dat de handhavingsinstrumenten consequent dienen te worden toegepast om beoogde doelstellingen en de benodigde helderheid te realiseren.

Dit geldt niet alleen voor de reeds geïnventariseerde strijdigheden, maar ook voor nieuwe strijdigheden die ontstaan. Aan de ene kant worden dossiers opgelost, maar nieuwe strijdigheden dienen zich aan. Het is dan ook een doorlopend proces.

Handhaving is een kerntaak van de gemeente die, zoals eerder vermeld, vraagt om een goede organisatie. Handhaving vereist een door lopende samenwerking tussen beleid en uitvoering. Dit geldt voor de reguliere handhavingsdossiers, maar ook voor de dossiers die betrekking hebben op de herstructurering van de glastuinbouw.

2.2.2. Naleving van regels

In de gemeente Westland, zowel haar voorgangers als een groot deel van het eerste decennium van haar bestaan, is langdurig niet structureel actief handhavend opgetreden tegen het strijdige gebruik van gronden en/of opstallen in het glastuinbouwgebied, anders dan op het verzoek van een belanghebbende om over te gaan tot handhavend optreden. Dit heeft er mede toe geleid dat er in het glastuinbouwgebied, bijna vijf miljoen vierkante meter groot, honderden gevallen van strijdig gebruik zijn ontstaan.


PROJECTGEBIEDEN
Poelzone
Boomawatering
13
12
11
14
15
1
17
11
2
16
10
2
3
4
9
8
5
7
4
6
MD 1
MD 2
MD 3
HvH 1
HvH 2
MONSTER
POELOUK
WATERINGEN
HONSELERS-DIJK
DE LIER
MAASDIJK

In de periode 2009-2012 heeft het college van burgemeester en wethouders een groot deel van deze strijdigheden geïnventariseerd en eigenaren en/of gebruikers op de hoogte gebracht van de constatering. Zoals aangegeven is geconstateerd dat de randvoorwaarden om te kunnen ondernemen zo optimaal mogelijk zijn om in het perspectief van de mondiale economie een toekomstbestendige en modern glastuinbouwcluster te kunnen faciliteren.

In 2015 heeft het college van burgemeester en wethouders daarom besloten om intensiever op te treden tegen strijdig gebruik van gronden en opstallen in het glastuinbouwgebied. Het college besloot ertoe nieuwe gevallen van strijdig gebruik in heel Westland direct aan te pakken en bestaande gevallen van strijdig gebruik conform een prioritering op te pakken, te beginnen (maar niet uitsluitend) in de destijds prioritaire gebieden Boomawatering en Poelzone.

2.2.3. Spanningsveld

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 vinden het handhavend optreden op dit moment niet evenredig in verhouding tot het 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 eigenaren als onrechtvaardig wordt ervaren.

Deze combinatie van omstandigheden leidt er soms toe dat betrokkenen 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 sommigen 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.

2.3. Onderscheid tussen oud en nieuw

De gemeente Westland is op 1 januari 2004 ontstaan door een gemeentelijke herindeling. De voormalige gemeenten De Lier, 's-Gravenzande (inclusief Heenweg), Monster (inclusief Poeldijk en Ter Heijde), Naaldwijk (inclusief Honselersdijk en Maasdijk) en Wateringen (inclusief Kwintsheul) werden samengevoegd. In alle voormalige gemeenten was sprake van een buitengebied met glastuinbouw.

Tot de samenvoeging naar één gemeente waren er verschillende bestemmingsplannen voor elk van de glastuinbouwgebieden van de voormalige gemeenten van kracht. Deze bestemmingsplannen hadden verschillend luidende planregels en verschillend uitziende verbeeldingen (plankaarten), hetgeen leidde tot ongelijke bouw- en gebruiksmogelijkheden en situaties. Ook op het gebied van het overgangsrecht waren de regels in de gemeenten verschillend.

2.3.1. Harmonisatie van regels

Op 26 mei 2009 is door de gemeenteraad een parapluherziening van de bestemmingsplannen van het buitengebied Westland vastgesteld (hierna: Paraplupplan), met uniforme planregels voor alle agrarische gronden en alle burgerwoningen. Met ter inzage ligging van het ontwerp van dit bestemmingsplan, op 4 december 2008, is feitelijk sprake geweest van openbaarmaking van de gelijke regels voor een ieder in het glastuinbouwgebied van Westland. Vanaf dat moment was

van enig conflict met rechtsongelijkheid binnen Westland geen sprake meer.

Daar de verschillen tussen de voormalige gemeenten in juridische zin dusdanig waren dat toetsing van gelijke overtredingen (die voor eenwording van Westland zijn ontstaan) verschillende uitkomsten kunnen bieden, biedt op zichzelf al voldoende handvat om onderscheid te maken tussen oude en nieuwe overtredingen.

2.3.2. Nieuwe regels

De harmonisatie van de regels, middels het Parapluplan, bevatte echter ook nieuwe regels, zoals een beperking aan het toelaatbare gebruiksoppervlak voor privégenot bij een bedrijfswoning. Hierdoor ontstond eveneens een nieuwe scheiding tussen overtredingen op basis van de nieuwe regels en bestaande overschrijdingen van deze beperking.

2.3.3. Rechtszekerheid

Hoewel vaak wordt gedacht dat een overtreding niet meer kan worden aangepakt wanneer dit maar zo lang mogelijk wordt stilgezwegen, is dit een misvatting. Door verloop van tijd wordt een illegale situatie in beginsel niet opeens legaal. Handhaving door de overheid is dan nog altijd mogelijk en van verjaring is dan ook geen sprake.

De afweging die bij langdurige situaties gemaakt dient te worden is of uitvoering van de bestemming waarvan wordt afgeweken in redelijkheid verwezenlijkt kan worden in relatie tot de ontwikkelingen die in de desbetreffende sector plaatsvinden. In het geval van het Westlands glastuinbouwgebied is deze afweging afhankelijk van veel factoren. Immers, met een gemiddelde leeftijd van 23 jaar (2019)[2] van het productieareaal moet enerzijds over (voorheen) twee planperiodes (10 jaar) gekeken worden naar de effecten van een overtreding op het functioneren van het productieareaal en anderzijds -in geval het een woning betreft- over een periode van 40 tot 70 jaar gekeken worden of een woning onevenredig effect heeft op de structuur van de glastuinbouw.

Daartegenover staat de redelijkheid en billijkheid om eigenaren/gebruikers niet (te) langdurig in het ongewisse te laten over een eventuele legalisatie van hun overtreding. Daar Westland ter voorbereiding op de bestemmingsplannen voor het glastuinbouwgebied (2009-2012) vele constateringsbrieven heeft gestuurd (> 1.000 stuks) over strijdigheden die vóór harmonisatie en vernieuwing van de regels waren ontstaan, is ca. 10 jaar later voor nog ruim 500 van deze zaken geen duidelijkheid of het gebruik van de grond en/of bouwwerk kan worden voortgezet.

Vorenstaande kan tot de veronderstelling leiden dat naarmate een overtreding langdurig voort blijft bestaan, dit kan conflicteren met rechtszekerheid, bijvoorbeeld door gewijzigd beleid, overgangsrecht en doelmatigheid van handhavend optreden in relatie tot het te dienen (algemeen) belang.

De combinatie van voornoemde factoren, zoals de verschillen in dynamiek tussen vernieuwing in de glastuinbouw en die van woningen en de samenvoeging tot één gemeente met naderhand een harmonisatie van regels, maakt het redelijk en billijk, in het belang van rechtszekerheid een streep te zetten onder de legalisatievraag van oude strijdigheden.

2.3.4. Eenmalige legalisatie

In de rapportage van Berenschot is eveneens geadviseerd om (3) *"te overwegen om -onder strikte voorwaarden- het positief bestemmen voor strijdig gebruik van glastuinbouwgrond te introduceren* waarbij het *gaat om een eenmalige actie, bedoeld om een schone lei te creëren*. De achtergrond van dit advies

[2] Gemiddelde leeftijd van kassen en bedrijfsgebouwen op basis van BAG-gegevens Westland.

was omdat *een deel van de strijdigheden uit de periode van vóór de oprichting van de gemeente Westland stamt en daarmee relatief oud is."*

Er is een duidelijk onderscheid te maken tussen oude overtredingen, ontstaan vóór 4 december 2008, en nieuwe overtredingen, ontstaan ten tijde van regels en beleid die voor de gehele gemeente eensluidend van toepassing waren. In het belang van de rechtszekerheid is het redelijk en billijk een streep te zetten onder de legalisatievraag van oude strijdigheden. Om dit hier invulling aan te geven kan middels een ruimtelijk plan, thans nog een bestemmingsplan, legalisatie vanuit overheidswege worden geïnitieerd.

Deze planvorm doet het meest recht aan een eenmalige legalisatie van oude overtredingen. Daarbij is het voor overtreders niet noodzakelijk om daartoe zelf een aanvraag in te dienen, maar kan op initiatief van de gemeente zelf worden voorbereid. Met de verwachte inwerkingtreding van de Omgevingswet per 1 januari 2022 is het dan ook gewenst voortijdig een actueel ruimtelijk plan te hebben die recht doet aan een "passende toedeling van functies".

In het advies van Berenschot is echter wel een belangrijke randvoorwaarde meegegeven, namelijk "onder strikte voorwaarden". Dat betekent uiteraard dat niet alle strijdigheden zondermeer gelegaliseerd kunnen worden als zijnde een "generaal pardon". Een goede afweging blijft noodzakelijk, in het belang van een goede ruimtelijke ordening, ter voorkoming van willekeur, maar bovenal ter voorkoming van de mogelijke suggestie dat langdurig (bewust) overtreden van wet- en regelgeving op termijn kan lonen.

2.4. Legalisatie oude overtredingen

In navolging van het advies van Berenschot kan legalisatie van oude overtredingen alleen plaatsvinden onder strikte voorwaarden.

Aan die strikte voorwaarden zit een sterke belangenafweging vast. Immers, de belangen die met handhaving worden gediend hebben primair betrekking op het faciliteren van de uitoefening van de toegekende bestemming aan een perceel. In het geval van handhaving in het glastuinbouwgebied betreft dit uiteraard primair het beschikbaar houden van gronden om deze te kunnen gebruiken voor de uitoefening van een glastuinbouwbedrijf met alle daarbij behorende voorzieningen.

Om invulling te geven aan de strikte voorwaarden is een centrale doelstelling geformuleerd:

Het legaliseren van langdurig, ongewijzigd, strijdig privégebruik van gronden en/of opstallen in het duurzaam glastuinbouwgebied voor zover dit niet leidt tot onevenredige aantasting van de (uitoefening van de) bestemming

In de uitwerking van deze doelstelling zijn de navolgende strikte voorwaarden van belang:

2.4.1. Ongewijzigd gebruik

Voor oude gevallen, ofwel langdurig strijdig gebruik is een concreet kantelpunt benoemd, namelijk de openbaarmaking van het ontwerp bestemmingsplan 'Parapluherziening bestemmingsplannen buitengebied Westland' op 4 december 2008. Van langdurig strijdig gebruik is echter geen sprake in geval overtredingen 'gewijzigd' zijn. Daaronder moet worden verstaan:

1. Het toevoegen van bouwwerken;
2. Het qua aard intensiveren van het strijdig gebruik;

3. Het qua omvang vergroten van het strijdig gebruik;
4. Het wijzigen van het eigendom, met uitzondering van vererving.

1. Toevoegen van bouwwerken

Middels het toevoegen van bouwwerken na voornoemde datum, is er sprake van zowel een bewuste overtreding, (veelal) het handelen zonder daartoe benodigde vergunning, als het creëren van een nieuwe situatie. Zodoende is geen sprake meer van een oude overtreding, maar van een nieuwe overtreding.

2. Intensiveren van het gebruik

Met het intensiveren van de aard van het gebruik, bijvoorbeeld door de aanleg van siertuinen, waterlopen of -partijen, paardenbakken, dierenweides, etc. zijn de gebruiksmogelijkheden conform de agrarische bestemming bewust beperkt. Ook hiervoor geldt dat er sprake is van het bewust afwijken van de gebruiksregels die sinds de harmonisatie van toepassing waren. Daarbij was reeds algemeen bekend dat vele bewoners (meer dan 1.000) in het Westland met een overtreding van het bestemmingsplan een constateringsbrief hadden ontvangen.

3. Vergroten van het gebruik

De derde wijze van een nieuwe overtreding is in de praktijk goed zichtbaar, namelijk het feitelijk vergroten van de overtreding door meer gronden privé te gebruiken dan in de situatie van 4 december 2008. De strijdigheid is daarmee ruimtelijk vergroot, ondanks de wetenschap van de geharmoniseerde regels. Eigenaren hebben hiermee bewust de overtreding vergroot, waardoor een nieuwe situatie is ontstaan.

4. Wijzigen van het eigendom

Tot slot is er ook sprake van een gewijzigde situatie indien het eigendom is overgegaan. Een nieuwe eigenaar had zich er van moeten en kunnen vergewissen dat (bijvoorbeeld) het gebruik van agrarische gronden t.b.v. het privégenot niet toelaatbaar was.

Primair zou dit door de voormalig eigenaar hersteld moeten zijn alvorens tot verkoop over zou zijn gegaan. Vervolgens had de verkopend makelaar de verplichting de overtreding van de regels te vermelden als te aanvaarden risico bij de verkoop. Als laatste had de koper zich ervan kunnen vergewissen en zelf over kunnen gaan tot het terugbrengen van de situatie naar het planologisch toelaatbare gebruik.

Indien hiervan niet is gebleken heeft de nieuwe eigenaar (waarvan het eigendom na 4 december 2008 is aangevangen) een nieuwe situatie laten ontstaan. Daarbij komt dat vele eigenaren door de gemeente reeds op de hoogte waren gesteld van een constatering van de overtreding en/of gedurende het verkoopproces een verzoek tot aanpassing van de verkooptekst hebben ontvangen.

Voor ‘gewijzigde’ gevallen, uitgezonderd uiteraard de gewijzigde gevallen waarin sprake is van verkleining van de overtreding, worden deze niet beschouwd als langdurige/oude overtredingen/gevallen.

2.4.2. Speculatie, belegging en extern grondbezit

De tweede belangrijke voorwaarde is een directe koppeling aan een privébelang ter plaatse. Speculatief grondbezit, het beleggen in grond of extern grondbezit (het bezit van grond door een eigenaar die niet ter plaatse woonachtig is; veelal eigenaren die woonachtig zijn in één van de dorpen van Westland en in het glastuinbouwgebied een kavel gekocht hebben voor het houden van dieren) hebben geen betrekking op het woongenot en zijn veelal niet het gevolg van een ruimtelijke splitsing van gebruiksfunctie na een herstructurering uit het verleden.

Het is ongewenst een dergelijke vorm van grondbezit te legaliseren. Ondanks dat deze vorm langdurig heeft kunnen voortbestaan, is dit een bewuste ondermijning van de uitoefening van de bestemming geweest zonder

dat hier, in tegenstelling tot een siertuin bij een woning, een ruimtelijke binding met de locatie is. Deze gebruiksvormen zijn zogezegd relatief plaats-onafhankelijk. Legalisatie zou dan ook kunnen leiden tot een ongewenste toename van speculatief grondbezit, waardoor het functioneren van het glastuinbouwgebied onevenredig wordt beperkt.

2.4.3. Onevenredige aantasting

De derde belangrijke voorwaarde is ruimtelijk de meest relevante van de voorwaarden. In de afweging of legalisatie wenselijk is dienen de belangen van de (omvang van) de overtreding tegen de belangen die gediend zijn bij uitoefening van de bestemming te worden gezet. In de basis wijkt dit niet af van de gebruikelijke beoordeling in een handhavingszaak. Immers, afzien van handhaving kan indien legalisatie mogelijk is.

Voor de beoordeling in een handhavingszaak wordt gehandeld binnen de kaders van het bestaande beleid of, in gevallen van een maatschappelijke opgave, in het belang van een ruimere beoordeling over een goede ruimtelijke ordening. Daarbij wordt immer de precedentwerking die uitgaat van een beoordeling tot legalisatie in ogenschouw meegenomen.

Voor oude gevallen wordt eenmalig afgeweken. De beoordeling of sprake is van onevenredigheid is namelijk een andere dan de toetsing of sprake is van het handelen overeenkomstig het huidige beleid. Dit impliceert niet dat het huidige beleid onevenredig is, maar wel dat met inachtneming van de historische context van de totstandkoming van de overtreding het huidige beleid niet altijd recht doet aan die context. Kortom, de (on)evenredigheid komt vanwege de historisch context in een ander daglicht te staan dan overtredingen die onder de geharmoniseerde wet- en regelgeving zijn ontstaan.

> ***"Het huidige beleid is niet onevenredig, maar doet niet altijd recht aan de historische context van de overtreding"***

In de beoordeling van de evenredigheid betekent een ruimere toetsing voornamelijk dat maximale maatvoeringen in het huidige beleid niet leidend zijn in een toetsing. De nadruk ligt op de impact van het gebruik op de ruimtelijke structuur voor de glastuinbouw.

Voor de beoordeling van strijdige bewoning ligt evenredigheid daarnaast ook in de beoordeling of het behouden van ten minste één bedrijfswoning bij een glastuinbouwbedrijf nog redelijk is indien gedurende meer dan tien jaar geen aanspraak is gemaakt op deze woning als bedrijfswoning. Daarin dient mede beoordeeld te worden of de overtreder zich daartoe niet heeft verzet of anderszins heeft doen voorkomen dat gebruik van de woning overeenkomstig de bestemming op enige wijze is bemoeilijkt.

2.4.4. Uitzondering

Een substantieel deel van de agrarische bedrijfswoningen in het glastuinbouwgebied voldoen niet aan het criterium van 'onevenredige aantasting'. Dit is er voornamelijk in gelegen dat de woningen op een dusdanige locatie zijn gelegen dat deze aldaar niet duurzaam kunnen blijven. De woningen liggen de ontwikkeling van de glastuinbouw dus onevenredig in de weg.

Als gevolg van deze constatering zou de bewoning van deze woningen moeten worden beëindigd. In overweging is echter genomen dat de strijdige bewoning langdurig is en thans meer dan één (bestemmings-)planperiode -tien jaar- zich voordoet. Binnen het verstrijken van deze periode is klaarblijkelijk ook de urgentie tot het aanwenden van deze

woningen ter uitvoering van de bestemming niet aan de orde geweest. Daarin speelt mee dat het aantal glastuinbouwbedrijven de afgelopen 10 jaar jaarlijks met meer dan 5% is afgenomen. Dit resulteert dan ook jaarlijks in het vrijvallen van meerdere bedrijfswoningen.

Mede gelet op de overwegingen die eerder zijn genoemd, vorenstaande en de mogelijkheid dat enkele gevallen zelfs onder overgangsrecht van voormalige planregimes vallen, worden oude overtredingen van burgerbewoning van een agrarische bedrijfswoning (die dus niet voor legalisatie in aanmerking komen wegens onevenredige aantasting van het glastuinbouwgebied) ondergebracht in een persoonlijk overgangsrecht.

Dit overgangsrecht komt er op neer dat de huidige bewoners van deze woningen in de woning mogen blijven wonen, maar dat de bewoning bij het beëindigen van de bewoning door de huidige bewoners overeenkomstig het bestemmingsplan moet zijn. De strijdige bewoning is dus eindig en uitsluitend voorbehouden aan de huidige bewoners, die immers ook al langdurig de woning bewonen. In geval de woning verkocht of verhuurd wordt voor bewoning in strijd met het bestemmingsplan, is dit een 'nieuwe overtreding'.

Met deze eenmalige uitzondering is handhavend optreden voor deze bewoners afgewenteld. De woning blijft verkoopbaar, doch uitsluitend als agrarische bedrijfswoning. Doordat de ligging van de woning het voorname punt is waarom legalisatie niet mogelijk en gewenst is, is verplaatsing van de woning de meest wenselijke oplossingsrichting. Bij verplaatsing van de woning (sloop op huidige locatie en nieuwbouw op een aanvaardbare locatie) is eventueel gewenste bestemmingswijziging om burgerbewoning toe te laten wel mogelijk.

"De strijdige bewoning is eindig en uitsluitend voorbehouden aan de huidige bewoners. In geval de woning verkocht of verhuurd wordt voor bewoning in strijd met het bestemmingsplan, is dit een nieuwe overtreding"

2.5. Bestaande/nieuwe overtredingen

Met het onderscheid tussen oude en bestaande of nieuwe overtredingen wordt een concrete 'streep' gezet onder de oude overtredingen. Desalniettemin is gebleken dat een substantieel deel van de oude overtredingen is gewijzigd, waardoor deze tevens nieuwe (voor het onderscheid in beleidsregels 'bestaand' genoemd) overtredingen zijn geworden. Daarnaast worden (helaas) jaarlijks nog steeds enkele tientallen nieuwe overtredingen geconstateerd. Deze variëren van het vergroten van het privégenot middels ingebruikname van agrarische gronden, het onttrekken van meer dan 1.000 m2 bij een herstructurering, het realiseren van bouwwerken zonder vergunning en het houden van dieren tot het bedrijfsmatig in gebruik nemen van (oude) glastuinbouwopstallen.

Ondanks de afhechting van oude overtredingen is het aantal restende strijdigheden nog substantieel. Met de eerdere constatering dat het onmogelijk is voor bestuursorganen om tegen alle overtredingen (direct) handhavend op te treden, is een handhavingsstrategie noodzakelijk. Onderstaande strategie bestaat zowel uit een prioritering als een beleidsmatige keuze in veel voorkomende situaties, zoals bedrijfsmatige functies, strijdige bewoning en privégebruik van agrarische gronden.



Paardenbak in een kas, Bouw & Woningtoezicht Westland 2011

2.5.1. Prioritering

Een van de mogelijke invullingen van een handhavingsstrategie is onderscheid in prioriteit. Voor het duurzaam glastuinbouwgebied van Westland wordt al enige jaren gebruik gemaakt van een priortering. Prioritering draagt bij aan de effectiviteit van de inzet van het instrument handhaving en geeft richting aan de mate van urgentie.

Het strijdige gebruik van glastuinbouwgronden in het duurzame glastuinbouwgebied wordt conform de onderstaande prioritering opgepakt; prioriteit 1 is de hoogste, prioriteit 4 de laagste:

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

In tegenstelling tot eerdere prioritering zijn de projecten 'Boomawatering' en 'Poelzone' niet langer expliciet opgenomen. Nu deze projecten grotendeels zijn afgerond staan deze niet meer expliciet benoemd in de prioritering, maar kunnen als onderdeel van prioriteit 1 worden beschouwd.

Daarnaast is bijvoorbeeld een gebiedsproces in de Broekpolder gestart. Hoewel dit enige mate van projectmatigheid in zich heeft, is handhavend optreden vanuit dit bottom-up proces geen randvoorwaarde om te komen tot ontwikkeling, maar een mogelijk sluitstuk indien het vrijwillig opheffen van strijdigheden in het belang van de gebiedsontwikkeling niet tot wasdom komt.

2.5.2. Bedrijfsmatige activiteiten

Een uitzondering op het onderscheid tussen oude en nieuwe overtredingen zijn de bedrijfsmatige functies. Van oudsher zijn veel bedrijven gevestigd in het buitengebied. De omvang van alle bedrijven in het buitengebied is circa 110 ha bruto. Op een totaal van ruim 600 ha bruto bedrijventerrein (439 ha netto) is dat veel [meer dan 15%, red].

Zelfs de legaal gevestigde bedrijven kunnen een obstakel vormen voor de herstructurering van glastuinbouwgebieden. Tegelijkertijd concurreren deze locaties met bedrijventerreinen. Het georganiseerd bedrijfsleven heeft dan ook aangegeven dit te beschouwen als oneerlijke concurrentie. Voor illegaal gevestigde bedrijfsfuncties geldt dit des te meer.

Voor de ondernemer is het buitengebied aantrekkelijk. Een vierkante meter in het buitengebied is aanmerkelijk goedkoper dan datzelfde oppervlak op een bedrijventerrein. Tweede voordeel is het extensieve ruimtegebruik in het buitengebied waardoor milieuafstanden en parkeertekorten minder knellen.

Deze situatie is niet het gewenste ruimtegebruik. Bedrijven horen op bedrijventerreinen en in het glastuinbouwgebied horen kassen. Zowel vanuit het perspectief van oneerlijke concurrentie, de negatieve gevolgen voor de uitoefening van moderne glastuinbouwbedrijvigheid, de beeldvorming als internationaal toonaangevend productieareaal als milieu hygiënische gevolgen voor veelal omliggende (bedrijfs)woningen, is een toename van bedrijfsmatige activiteiten ongewenst. Het handhaven van bedrijfsmatige functies behoort daarom tot de drie topprioriteiten.

2.5.3. Privégebruik van gronden

Een van de grootste groep overtredingen is het strijdig gebruik van agrarische gronden bij een woning met de bestemming 'Wonen': het privégebruik van agrarische gronden ofwel het gebruik van agrarische gronden ten behoeve van het privégenot. Ook nieuwe overtredingen van de maximering van privé-

gebruik bij een agrarische bedrijfswoning moet hieronder worden verstaan.

Deze vormen van gebruik van agrarische gronden is expliciet uitgesloten onder de gebruiksregels van de bestemmingsplannen voor het duurzaam glastuinbouwgebied van Westland: *"Tot een strijdig gebruik van de gronden en bouwwerken wordt in elk geval gerekend het gebruik voor: privé gebruik van gronden en bouwwerken met een grotere oppervlakte dan 1.000 m², te meten aansluitend aan het hoofdgebouw van de woning (inclusief de woning)"*.

> ***"Het gebruik van agrarische gronden ten behoeve van het privégenot is expliciet uitgesloten onder de gebruiksregels van de bestemmingsplannen voor het duurzaam glastuinbouwgebied van Westland"***

Draagvlak

Het handhaven op strijdig gebruik van agrarische gronden nabij woningen stuit in de praktijk op beperkt draagvlak, zo werd geconstateerd in voorgaande handhavingsstrategie. Gelet op de omvang van het gehele glastuinbouwgebied, wat zo'n klein vijf miljoen vierkante meter beslaat met daarbinnen ongeveer 2,7 miljoen m2 ofwel 2.700 hectare aan productieareaal, wordt het nut van handhavend optreden in het belang van de uitoefening van de bestemming in twijfel getrokken. Zeker in gevallen waarin niet direct een belang van een derde, die concreet uitoefening wil geven aan de bestemming, in het spel is.

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.

Belangenweging

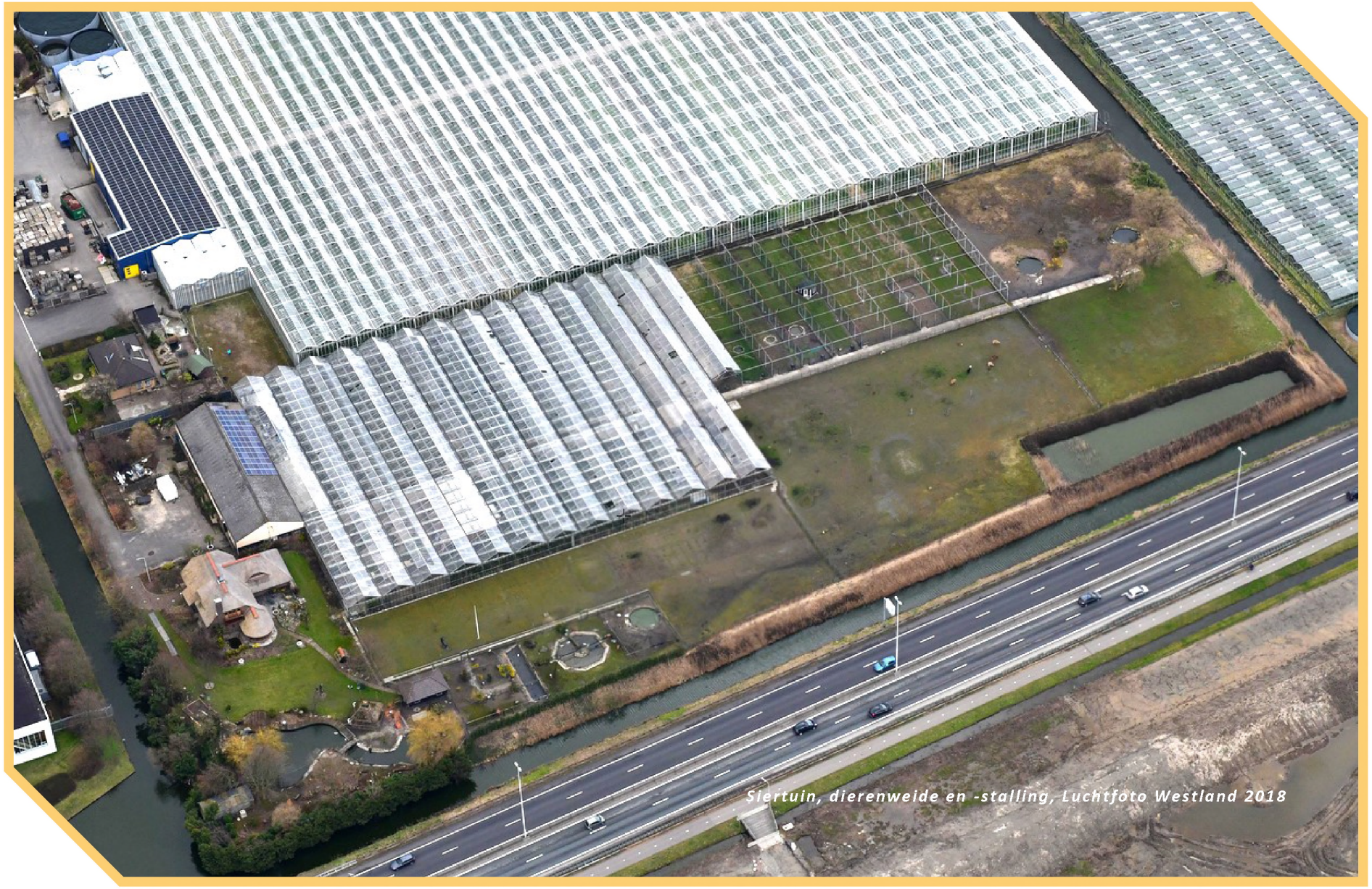
Als pas handhavend wordt opgetreden op het moment dat de gronden nodig zijn, kan het voor het glastuinbouwbedrijf al te laat zijn. Dat bedrijf wil snel kunnen inspelen op ontwikkelingen in de markt, op het nieuwe teeltseizoen of op de wet- en regelgeving en wil snel zijn plannen kunnen uitvoeren, terwijl 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.

Verstoring economisch speelveld

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.



Siertuin, dierenweide en -stalling, Luchtfoto Westland 2018

Impliciet gedogen en rechtszekerheid

Passief handhaven is feitelijk het impliciet gedogen van een overtreding. Het impliciet gedogen staat op gespannen voet met de rechtszekerheid voor zowel overtreder als belanghebbenden.

Voor de overtreder blijft immers onduidelijkheid over de termijn wanneer de overtreding moet worden beëindigd. Dit 'zwaard van Damocles' blijft zodoende constant boven het hoofd van de overtreder hangen. Zelfs een keuze voor expliciet gedogen biedt hier door recente jurisprudentie geen soelaas. Immers, op 16 januari 2019 heeft de staatsraad advocaat-generaal van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2019:86) geconcludeerd dat: *"De gedoogverklaring als zodanig en de weigering en intrekking van zo'n verklaring zijn geen besluiten of beschikkingen"*. Kortom, zowel het impliciet als expliciet gedogen geeft geen rechtszekerheid aan zowel overtreder als derde belanghebbende.

Actief handhaven

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 stuiten.

In het eerste geval moet strijdig gebruik na jarenlang soepel handhavingsbeleid beëindigd worden, zonder dat in alle gevallen 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. Daarbij is de rechtszekerheid van alle partijen in het geding.

Gelet op vorenstaande en de eerder genoemde beginselplicht tot handhavend optreden wegen deze bestuursrechtelijke belangen zwaarder dan de directe verwezenlijking van de bestemming en de gevoelens van nut en noodzakelijkheid.

2.5.4. Tijdelijk legalisatie grondgebruik

Het afzien van handhaving is mogelijk indien er concreet zicht is op legalisatie. In de verschillende planfiguren die bestuursrechtelijk kunnen worden toegepast is er de mogelijkheid om een tijdelijke (omgevings) vergunning te verlenen voor afwijkend gebruik.

In de 'Handhavingsstrategie strijdig gebruik in het duurzaam glastuinbouwgebied (2017)' is een beleidsregel opgenomen als alternatief voor handhavend optreden tegen strijdig gebruik van agrarische gronden, zonder concreet zicht op uitoefening van de bestemming. Dit alternatief vloeide voort uit de vele gesprekken met overtreders gedurende handhavingsprocessen.

In gesprekken werd 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 leek een breed gedragen oplossing zijn voor vele bestaande gevallen van strijdig gebruik.

Tijdelijke omgevingsvergunning en koopoptie

In 2017 is deze oplossing in de handhavingsstrategie als volgt vormgegeven:

- het strijdige gebruik mag worden voortgezet 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.
- de eigenaar verleent aan de gemeente een koopoptie, waarmee de gemeente een optie tot koop verkrijgt voor verwerving van een perceel(sgedeelte) of percelen.

- De gemeente kan deze optie alleen 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.

Rechtszekerheid

Door voornoemde mogelijkheid te bieden, via een vergunningstelsel, is er sprake van een rechtszekerheid voor zowel eigenaar als een eventuele kandidaat koper van de gronden. De eigenaar heeft het formele recht om de overtreding legaal voort te mogen zetten, totdat de gronden waarop dit gebruik aanwezig is daadwerkelijk nodig is ter uitvoering van de bestemming. Doordat het afwijkende gebruik van de grond tijdelijk wordt gelegaliseerd is er juridisch ook geen grond meer om handhavend op te treden.

Een ondernemer die nu of in de toekomst voornemens is om mede op de gronden waarop de koopoptie rust een nieuw glastuinbouwbedrijf of uitbreiding van het bestaande glastuinbouwbedrijf te realiseren, heeft de zekerheid dat deze de gronden kan verwerven voor een marktconforme prijs. Met die zekerheid zien we in de praktijk dat ondernemers dit zich realiseren en de eventuele verwerving van de gronden waarop een koopoptie rust als sluitstuk zien van een totale herstructurering. Het onnodig verwerven van een agrarisch perceel waarop een koopoptie rust heeft zich tot op heden niet voorgedaan.

De combinatie van de twee instrumenten, de omgevingsvergunning en de koopoptie, 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.

Draagvlak

Het instrument faciliteert dat gronden beschikbaar blijven voor de ontwikkeling van de glastuinbouw en in de tussenliggende periode het huidig strijdig gebruik voortgezet kan worden. Daarmee is beoogd de maatschappelijke aanvaardbaarheid te vergroten zonder dat dit afbreuk doet aan de rechtsstaat. Immers, de overtreding moet worden beëindigd, maar middels dit instrument op het moment dat dit er daadwerkelijk toe doet en zonder dat 'onnodig' handhavend wordt opgetreden.

Daarbij 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.

Oude, bestaande en nieuwe overtredingen

Onderscheid in oude, bestaande en nieuwe overtredingen is van evident belang. Voorkomen moet namelijk worden dat de handhavingsstrategie nieuwe overtredingen in de hand werkt. In 2017 is in de handhavingsstrategie onderscheid gemaakt tussen oude en nieuwe gevallen, met een peildatum van 1 januari 2015. In deze handhavingsstrategie is een ander onderscheid gemaakt tussen oude, bestaande en nieuwe gevallen, met een peildatum van 4 december 2008 voor oude gevallen.



Bedrijfsmatige opslag, Luchtfoto Westland 2020

Nu een eenmalige legalisatieslag gemaakt wordt voor de oude strijdigheden en hierdoor nieuwe situaties worden gecreëerd door bijvoorbeeld gedeeltelijke legalisaties, is het redelijk en billijk om vanaf heden een helder speelveld vast te leggen.

2.5.5. Bewoning van een bedrijfswoning

Handhavend optreden kan grote gevolgen hebben 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 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.

Tijdelijke omgevingsvergunning en koopoptie

In de handhavingsstrategie en beleidsregels uit 2017 is daarom een maatwerkoplossing opgenomen. Een oplossing waarmee wel moest worden bereikt dat gronden beschikbaar zijn voor de ontwikkeling van glastuinbouw, maar waarmee belanghebbenden zo min mogelijk in hun belangen worden geschaad. Deze maatwerkoplossing betrof eenzelfde constructie als bij het strijdig gebruik van agrarische gronden: een tijdelijke omgevingsvergunning met een koopoptie.

"Handhavend optreden tegen strijdige bewoning grijpt diep in de levens van mensen, aangezien een 'dak boven je hoofd' een primaire levensbehoefte is"

Draagvlak

Het instrument beoogde, evenals bij het strijdig gebruik van agrarische gronden, handhaving af te wentelen en de woning en onder- en omliggende gronden beschikbaar te houden voor de ontwikkeling van de glastuinbouw en in de tussenliggende periode de bewoning van de woning voort te kunnen laten bestaan.

Hoewel intentioneel gelijk aan het strijdig gebruik van agrarische gronden is, mede gelet op het feit dat de afgelopen jaren zelden gebruik is gemaakt van de (tijdelijke) legalisatiemogelijkheid, gebleken dat er nauwelijks tot geen draagvlak was voor deze oplossing. In de praktijk bleek dat een aantal aspecten ten grondslag lagen aan dit beperkte draagvlak.

De inperking van de mogelijkheid tot onderhandeling over de verkoop(waarde) van de woning en de korte termijn tussen het verzoek tot lichting van de koopoptie door een geïnteresseerde en het leveren van de woning en onder- en omliggende gronden bleken in de beeldvorming niet opgewassen tegen de te verkrijgen tijdelijke rechtszekerheid en mogelijkheid te kunnen blijven wonen. Daarbij speelde eveneens de onzekerheid dat de woning eventueel kon worden verworven t.b.v. huisvesting van personeel, waaronder arbeidsmigranten die werkzaam zouden zijn bij het aangrenzend glastuinbouwbedrijf.

Tot herstructurering plaatsvindt

Nu gebleken is dat het huidige instrumentarium onvoldoende invulling heeft gegeven aan de beleidswens om enerzijds een overtreding niet te belonen en anderzijds, met inachtneming van de impact van het moeten verlaten van je woning, het bieden van een aanvaardbaar alternatief waarbij de uitoefening van de bestemming zo min mogelijk zou worden beperkt, is een ander alternatief

wenselijk. Immers, zonder de mogelijkheid tot legalisatie resteert de beginselplicht tot handhaving.

Op 9 juni 2020 is besloten om voor (43) woningen die een zogenaamde 'gedoogbrief' hadden ontvangen een vergunningsmogelijkheid te bieden. Deze tijdelijke omgevingsvergunning werd niet afgegeven indien een koopoptie was gesloten, maar onder voorwaarde dat de vergunning vervalt zodra *"herstructurering in het gebied plaatsvindt"*. Deze voorwaarde was immers ook opgenomen in de gedoogbrief.

Het verschil tussen deze twee figuren, de tijdelijke vergunning met koopoptie of onder voorwaarden, is de verplichting tot verkoop van de woning in het eerste figuur. Met het wegvallen van deze verplichting kan een belangrijke angel gehaald worden uit de desinteresse om een tijdelijke vergunning aan te vragen.

De koopoptie als voorwaarde voor een tijdelijke vergunning was uiteraard ingegeven om de rechtspositie van een glastuinbouwonderneming zo sterk mogelijk te faciliteren. Nu gebleken is dat het huidige figuur met koopoptie zijn werking grotendeels mist, is ook de glastuinbouwonderneming niet gebaat bij voortzetting hiervan.

De consequentie van aanpassing van deze handhavingsstrategie voor strijdig gebruik van een agrarische bedrijfswoning is dus het ontbreken van de verplichte verkoop voor een marktconforme prijs. Het afwijkend gebruik dient wel te worden gestaakt indien concreet sprake is van een herstructurering. Daarmee is de strijdige situatie wel eindig en wordt de glastuinbouw niet onevenredig gehinderd door het afwijkend gebruik. Hoewel er dus geen sprake is van een dwingende verkoop, heeft de tijdelijke vergunning wel impact op de (emotionele) waarde. Het is een compromis tussen het mogen wonen en verkopen van de woning voor zolang uitoefening van de bestemming niet aan de orde is.

Gelet op eerdere motivering aangaande de dynamiek van de ontwikkelingen in de glastuinbouw doet een dergelijke regeling het meest recht aan alle belangen. Daarbij speelt dat de komende Omgevingswet de mogelijkheid biedt om deze tijdelijke situaties niet langer te koppelen aan een periode van ten hoogste tien jaar, maar uitsluitend tot het moment uitoefening van de bestemming noodzakelijk is.

Oude en nieuwe overtredingen

In de beleidsregels voor strijdig gebruik van agrarische bedrijfswoningen is betoogd dat, gelet op het feit dat dit diep ingrijpt in de levens van mensen, geen onderscheid gemaakt wordt tussen oude en nieuwe situaties.

In onderhavig beleid is echter wel onderscheid gemaakt tussen langdurige en nieuwe overtredingen. Voor oude overtredingen van burgerbewoning van een agrarische bedrijfswoning (die dus niet voor legalisatie in aanmerking komen wegens onevenredige aantasting van het glastuinbouwgebied) is aangegeven dat deze worden ondergebracht in een persoonlijk overgangsrecht. Dit overgangsrecht komt, zoals eerder beschreven, er op neer dat de huidige bewoners van deze woningen in de woning mogen blijven wonen, maar dat de bewoning bij het beëindigen van de bewoning door de huidige bewoners overeenkomstig het bestemmingsplan moet zijn.

Voor bestaande overtredingen (die na 4 december 2008 zijn ontstaan) en nieuwe overtredingen (die zich nog voor moeten doen) geldt de mogelijkheid tot een tijdelijke omgevingsvergunning, onder voorwaarden. In tegenstelling tot het persoonlijk overgangsrecht is deze vergunning niet persoonsgebonden, maar object gebonden. Dit maakt de vergunning weliswaar overdraagbaar, maar daar tegenover staat eigenaren onder het persoonsgebonden overgangsrecht dit recht

behouden in geval er concreet sprake is van herstructurering.

Dit onderscheid is bewust gemaakt. Immers, de woningen zijn primair gelegen op een locatie waarbij legalisatie niet mogelijk of wenselijk is, waardoor beëindiging van de strijdige situatie en bij voorkeur ook verplaatsing van de woning de meest wenselijke oplossing is. Dit maakt dat de afweging in de bereidheid tot medewerking bij bestaande overtredingen anders is dan die bij nieuwe overtredingen.

Voor nieuwe overtredingen zal een stringentere belangenafweging plaatsvinden. Dit geldt dus zowel voor geheel nieuwe overtredingen als aanvragen voor een vergunning onder voorwaarden van (nieuwe) eigenaren van woningen die onder het persoonsgebonden overgangsrecht vielen. In die belangenafweging zal moeten worden bezien of er bijvoorbeeld niet al concreet sprake is van een herstructurering, of privaatrechtelijke handelingen niet bewust hebben geleid tot creatie van deze situatie, of sprake is (geweest) van intensivering van de overtreding of dat legalisatie wegens gewijzigde omstandigheden niet in de rede ligt.

3

BELEIDSREGELS

Beleidsregel 'Strijdig gebruik duurzame glastuinbouwgronden Westland 2020'

Het college van burgemeester en wethouders van Westland;

gelet op het bepaalde in artikel 2.1, eerste lid, onder c, artikel 2.4, eerste lid, artikel 2.12, eerste lid onder a, onder 2° en 3°, artikel 2.23 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en gelet op het bepaalde in bijlage II, artikel 4, elfde lid van het Besluit omgevingsrecht (Bor);

- overwegende dat er in Westland, op honderden locaties, gronden die bestemd zijn voor duurzame glastuinbouw in strijd met het bestemmingsplan worden gebruikt voor andere doeleinden;

- dat hiertegen door de gemeente Westland en haar rechtsvoorgangers tientallen jaren slechts in beperkte mate handhavend is opgetreden en er de facto lange tijd sprake is geweest van een gedoogsituatie;

- dat het college op 7 april 2015 heeft besloten tot een striktere handhaving van de bestemmingsplannen in het duurzaam glastuinbouwgebied van Westland, met als doel dat agrarische gronden weer voor een marktconforme prijs beschikbaar komen voor de glastuinbouw, dit ter bevordering van de noodzakelijke ontwikkeling van moderne glastuinbouw;

- dat de strikte aanpak tot maatschappelijke onrust heeft geleid bij mensen die zich na vele jaren van een soepele benadering van de gemeente geconfronteerd zien met handhavingsmaatregelen die volgens hen niet zichtbaar en op korte termijn bijdragen aan het met handhaving te dienen doel;

- dat het college een alternatief wil bieden door bepaalde gevallen van bestaand strijdig gebruik, onder voorwaarden, tijdelijk toe te staan door middel van een tijdelijke omgevingsvergunning, mits door het verlenen van een koopoptie verzekerd is dat de gebruikte gronden met of zonder daarop aanwezige bouwwerken voor een marktconforme prijs beschikbaar zijn voor de ontwikkeling van de glastuinbouw;

- dat hiermee het doel dat agrarische gronden voor een marktconforme prijs beschikbaar komen voor de noodzakelijke ontwikkeling van de glastuinbouw wordt bereikt en mensen zo tevens de mogelijkheid hebben het bestaande gebruik voort te zetten totdat de gronden nodig zijn voor de ontwikkeling van de glastuinbouw;

besluit:

vast te stellen: Beleidsregel 'Strijdig gebruik duurzame glastuinbouwgronden Westland 2020'

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

1. agrarische bedrijfswoning
   een woning die op grond van het bestemmingsplan behoort bij een glastuinbouwbedrijf en die bestemd is voor bewoning door (het huishouden van) de ondernemer of door bij dat bedrijf werkzaam personeel.
2. glastuinbouwbedrijf
   een bedrijf gericht op het onder geconditioneerde omstandigheden voortbrengen van producten en het leveren van diensten, door middel van het duurzaam en intensief kweken van assimilerende organismen onder invloed van licht, hoofdzakelijk met behulp van kassen, waarbij er sprake moet zijn van tenminste één volwaardige arbeidskracht die gedurende het hele jaar een volledige dagtaak, hoofdberoep, hoofdinkomen en hoofdbestaan uit het bedrijf haalt (arbeidsbehoefte), gekenmerkt door juridische en/of emotionele binding van de ondernemer(s) of de arbeidskracht(en) met het bedrijf (duurzaam bedrijfsperspectief) en een perspectief om langere tijd te kunnen blijven bestaan (bedrijfscontinuïteit).
3. bestaande situatie
   de feitelijke situatie op 1 december 2020.
4. koopoptie
   een privaatrechtelijke overeenkomst tussen de eigenaar van een perceel en de gemeente Westland, waarin de gemeente een optie tot koop verkrijgt voor verwerving van een perceel(sgedeelte) of percelen voor een marktconforme agrarische prijs en deze optie alleen kan uitoefenen op verzoek van een (kandidaat-)koper die het perceel zal gebruiken voor de ontwikkeling van de glastuinbouw. De gemeente levert het registergoed direct door aan deze (kandidaat-)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 koper het perceel aanwendt voor de ontwikkeling van de glastuinbouw.

Artikel 2 Reikwijdte

Deze beleidsregels zijn uitsluitend van toepassing:

1. gronden in de gemeente Westland, die zijn aangewezen voor ‘Glastuinbouw, grootschalig’ en ‘Glastuinbouw, kleinschalig’ in de op 17 december 2013 vastgestelde Structuurvisie Westland 2025; Perspectief 2040;
2. gronden die door het in werking treden van een bestemmingsplan binnen de onder a genoemde gebieden zijn bestemd voor ‘Agrarisch - Glastuinbouw’.

Deze beleidsregels zijn niet van toepassing op het gebruik van een agrarische bedrijfswoning (inclusief onder en omliggende gronden tot 1.000 m2) dat in strijd is met een bestemmingsplan als bedoeld in het eerste lid.

Artikel 3 Uitgangspunten

Bij de toepassing van deze beleidsregel handelt het college primair in het belang van de ontwikkeling en modernisering van de Westlandse glastuinbouw.

Artikel 4 Omgevingsvergunning

1. De omgevingsvergunning heeft een tijdelijk karakter.
2. Er wordt uitsluitend vergunning verleend voor het bestendigen van de bestaande situatie, als bedoeld in artikel 1.
3. De vergunning wordt verleend tot het moment dat de gronden nodig zijn voor de ontwikkeling van de glastuinbouw en, in beginsel, in eerste instantie niet voor een langere periode dan 10 jaar.
4. Indien het gebruik plaatsvindt in of met behulp van een geheel of gedeeltelijk onrechtmatig gebouwd of gewijzigd bouwwerk, kan voor de vergunningplichtige bouwwerkzaamheden ook een tijdelijke omgevingsvergunning worden verleend.

Artikel 5 Weigeringsgronden

1. Het college weigert de omgevingsvergunning, indien:
   a. het met het bestemmingsplan strijdige gebruik eerst is aangevangen na 1 december 2020;
   b. het met het bestemmingsplan strijdige gebruik is aangevangen vóór 1 december 2020, maar het gebruik na 1 december 2020 door een rechtsopvolger, anders dan via erfopvolging, is voortgezet;
   c. het met het bestemmingsplan strijdige gebruik na 1 december 2020 naar aard en/of omvang is vergroot of geïntensiveerd.
2. Het college kan de omgevingsvergunning in ieder geval weigeren, indien:
   a. de aanvrager niet door het verstrekken van de koopoptie de zekerheid geeft dat de gronden waarop de aanvraag betrekking heeft beschikbaar zijn voor de ontwikkeling van de glastuinbouw;
   b. de agrarische bestemming van de gronden op zeer korte termijn kan worden verwezenlijkt, bijvoorbeeld vanwege een concreet initiatief van een glastuinbouwbedrijf;
   c. het gebruik een derdebelanghebbende onevenredig in zijn belangen schaadt;
   d. het bestemmingsplan mogelijkheden biedt tot permanente legalisatie van (een deel van) het gebruik, al dan niet onder voorwaarden als omschreven in het bestemmingsplan;
   e. er sprake is van een (semi-)bedrijfsmatige activiteit of enige andere activiteit met een verdienmodel;
   f. het gebruik plaatsvindt in een bouwwerk dat, vanwege de staat daarvan, niet geschikt is voor het betreffende gebruik;
   g. de ontwikkeling en modernisering van de Westlandse glastuinbouw op enigerlei wijze wordt bemoeilijkt door het (tijdelijk) toestaan van het gebruik.

Artikel 6 Kosten

1. De leges voor het in behandeling nemen van de aanvraag om omgevingsvergunning worden geheven conform de op dat moment van toepassing zijnde Legesverordening Westland en bijbehorende tarieventabel.
2. De kosten voor het verstrekken van de koopoptie, via een notariële akte, komen voor rekening van degene die de koopoptie aan de gemeente verstrekt. Bij uitoefening van de koopoptie worden deze kosten verrekend ten gunste van degene die de koopoptie heeft verstrekt.

Artikel 7 Intrekking omgevingsvergunning

Het college maakt in ieder geval gebruik van zijn bevoegdheid tot intrekking van de omgevingsvergunning, als bedoeld in artikel 5:19 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, indien

een van de daar genoemde intrekkingsgronden zich voordoet en daarbij afbreuk wordt gedaan aan het uitgangspunt als genoemd in artikel 3 van deze beleidsregels.

Artikel 8 Onvoorziene omstandigheden

In gevallen waarin deze beleidsregels niet voorzien, beslist het college op basis van de specifieke omstandigheden van het geval en met inachtneming van het bepaalde in artikel 3.

Artikel 9 Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking met ingang van de dag na bekendmaking.

Artikel 10 Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als Beleidsregel 'Strijdig gebruik duurzame glastuinbouwgronden Westland 2020'.

Ondertekening

Aldus vastgesteld in de vergadering van 27 oktober 2020,

De secretaris, De burgemeester,

A.C. Spindler B.R. Arends

Beleidsregel ‘Strijdig gebruik agrarische bedrijfswoning Westland 2020’

Het college van gemeente Westland;

gelet op het bepaalde in artikel 2.1, eerste lid, onder c, artikel 2.4, eerste lid, artikel 2.12, eerste lid onder a, onder 2° en 3°, artikel 2.23 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en gelet op het bepaalde in bijlage II, artikel 4, elfde lid van het Besluit omgevingsrecht (Bor);

- overwegende dat er in Westland tientallen woningen bij een glastuinbouwbedrijf niet worden bewoond door (het huishouden van) de ondernemer of door bij dat bedrijf werkzaam personeel;

- dat het college een beginselplicht heeft tot handhavend optreden;

- dat dit ertoe zou kunnen leiden dat strijdige bewoning zou moeten worden gestaakt;

- dat een dergelijk inbreuk op een primaire levensbehoefte te grote sociaal-maatschappelijke gevolgen heeft in relatie tot de te dienen belangen;

- dat, gelet op je de jaarlijkse afname (ca. 5,5%) van het aantal glastuinbouwbedrijven in Westland (bron: CBS), de verkoopbaarheid van een bedrijfswoning (zeer) beperkt is;

- dat het college een alternatief wil bieden door strijdige bewoning van een bedrijfswoning, onder voorwaarden, toe te staan, totdat de woning en/of onder- en omliggende gronden nodig zijn voor de ontwikkeling van de glastuinbouw;

- dat de bedrijfswoning, voor een marktconforme, bij de bestemming ‘Agrarisch – Glastuinbouw’ behorende, prijs te verkopen is, al dan niet met voortzetting van de strijdige bewoning;

besluit:

vast te stellen: Beleidsregel ‘Strijdig gebruik agrarische bedrijfswoning Westland 2020’

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze regeling wordt verstaan onder:

1. agrarische bedrijfswoning
   een woning die op grond van het bestemmingsplan behoort bij een glastuinbouwbedrijf en die bestemd is voor bewoning door (het huishouden van) de ondernemer of door bij dat bedrijf werkzaam personeel.
2. glastuinbouwbedrijf
   een bedrijf gericht op het onder geconditioneerde omstandigheden voortbrengen van producten en het leveren van diensten, door middel van het duurzaam en intensief kweken van assimilerende organismen onder invloed van licht, hoofdzakelijk met behulp van kassen, waarbij er sprake moet zijn van tenminste één volwaardige arbeidskracht die gedurende het hele jaar een volledige dagtaak, hoofdberoep, hoofdinkomen en hoofdbestaan uit het bedrijf haalt (arbeidsbehoefte), gekenmerkt door juridische en/of emotionele binding van de ondernemer(s) of de arbeidskracht(en) met het bedrijf (duurzaam bedrijfsperspectief) en een perspectief om langere tijd te kunnen blijven bestaan (bedrijfscontinuïteit).
3. omgevingsvergunning
   een vergunning als bedoeld in artikel 2.1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Artikel 2 Reikwijdte

Deze beleidsregels zijn uitsluitend van toepassing:

1. gronden in de gemeente Westland, die zijn aangewezen voor ‘Glastuinbouw, grootschalig’ en ‘Glastuinbouw, kleinschalig’ in de op 17 december 2013 vastgestelde Structuurvisie Westland 2025; Perspectief 2040;
2. gronden die door het in werking treden van een bestemmingsplan binnen de onder a genoemde gebieden zijn bestemd voor ‘Agrarisch - Glastuinbouw’;
3. agrarische bedrijfswoningen, waarvan de bewoning niet door (het huishouden van) de ondernemer of door bij dat bedrijf werkzaam personeel geschiedt of geen sprake is van glastuinbouwbedrijf

Artikel 3 Uitgangspunten

Bij de toepassing van deze beleidsregel handelt het college primair in het belang van de ontwikkeling en modernisering van de Westlandse glastuinbouw.

Artikel 4 Omgevingsvergunning

1. De omgevingsvergunning heeft een tijdelijk karakter.
2. De omgevingsvergunning heeft uitsluitend betrekking op ‘het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan’.
3. De omgevingsvergunning heeft uitsluitend betrekking op het tevens toelaten van bewoning, van een woning bij een glastuinbouwbedrijf, door een huishouden.
4. De omgevingsvergunning heeft uitsluitend betrekking op de bedrijfswoning en/of onderliggende gronden tot 1.000 m2, die op een ruimtelijk logische en efficiënte wijze verkaveld zijn, waarbij leidend is een logische en efficiënte verkaveling van het glasareaal en waarop de inhoud van de vrijstaande bijgebouwen ten hoogste 300 m3 bedraagt en alle, eventueel

aanwezige, bouwwerken en gebruiksvormen in afwijking van het bestemmingsplan zijn gesloopt en/of beëindigd, met uitzondering van het gebruik van de agrarische bedrijfswoning.

5. De vergunning wordt verleend tot het moment dat de agrarische bedrijfswoning en/of de onder en omliggende gronden tot 1.000 m2 nodig zijn voor de ontwikkeling van de glastuinbouw.
6. De omgevingsvergunning wordt onder de volgende voorwaarden verleend:
   a. *Vervallen vergunning:*
      De omgevingsvergunning vervalt indien herstructurering in het gebied plaatsvindt.

      Van herstructurering in het gebied is sprake ingeval door een volwaardig glastuinbouwbedrijf -als bedoeld in het alsdan vigerend bestemmingsplan- of het Ontwikkelingsbedrijf HOT Greenport West-Holland (of gelijksoortig bedrijf welke blijkens haar statuten aantoonbaar herstructurering van glastuinbouwgebieden tot doel heeft) een schriftelijke kopie van een bieding tot verwerving van de woning wordt overlegd aan de gemeente.

      Deze bieding dient ten minste te voldoen aan de volgende voorwaarden:
      1. Marktconformiteit: de bieding mag niet lager zijn dan de ten tijde van de bieding meest recente WOZ-waarde van de agrarische gronden en opstallen waarop het bod betrekking heeft;
      2. Gebruiksdoel: de bieding moet bijdragen aan herstructurering in het gebied, blijkende uit het gegeven dat:
         a. de verwerving van de woning gewenst is om deze te gebruiken ten behoeve van het volwaardig glastuinbouwbedrijf van de koper, met dien verstande dat dit volwaardig glastuinbouwbedrijf in directe nabijheid is gevestigd (zodat verzekerd is dat de woning ook dienstbaar aan het bedrijf is) of gevestigd zal worden (aangetoond middels grondeigendom of overeenkomst(en) waaruit blijkt dat grond(en) verworven zullen worden); of
         b. de verwerving van de woning gewenst is om deze te slopen teneinde een nieuw volwaardig glastuinbouwbedrijf op te richten cq. herstructurering van het glastuinbouwgebied (aangetoond middels een verkavelingsplan en grondeigendom of overeenkomst (en) waaruit blijkt dat grond(en) verworven zullen worden).

   b. *Vergunningplichtige activiteiten:*
      Aan vergunningplichtige activiteiten op het perceel of de percelen waarop deze vergunning betrekking heeft, met uitzondering van eventueel regulier onderhoud, wordt geen medewerking verleend.

Artikel 5 Weigeringsgronden

1. Het college weigert de omgevingsvergunning, indien:
   a. bij het glastuinbouwbedrijf waartoe de woning behoorde geen andere bedrijfswoning aanwezig is, tenzij:
      1. het glastuinbouwbedrijf ter plaatse is beëindigd;
      2. met het bestemmingsplan strijdige gebruik is aangevangen voor 1 december 2020;
   b. op de overige in eigendom zijnde perceel(sgedeelte) of percelen, die niet in aanmerking komen voor de omgevingsvergunning:
      1. de bedrijfsvoering is beëindigd;
      2. deze zijn verkocht ten behoeve van de bestemming 'Agrarisch - Glastuinbouw';
      3. deze zijn niet verkocht, maar wel aantoonbaar te koop aangeboden voor een agrarische prijs en ten behoeve van de bestemming 'Agrarisch - Glastuinbouw', en aan

de eigenaar van de aangrenzende percelen een recht van koop of ander recht is verstrekt of een gemeentelijke koopoptie is of gelijktijdig wordt verstrekt, tenzij op andere wijze is verzekerd dat verwerving, op ieder gewenst moment, ten behoeve van de ontwikkeling van de glastuinbouw gegarandeerd is.

2. Het college kan de omgevingsvergunning in ieder geval weigeren, indien:
   a. de bewoning geen betrekking heeft op een huishouden, waar in ieder geval de huisvesting van werknemers die niet werkzaam zijn bij het bedrijf waartoe de woning behoort, behoorde of redelijkerwijs kan behoren (direct aangrenzend(e) bedrijf of bedrijven, wordt verstaan;
   b. de agrarische bestemming van de gronden op zeer korte termijn kan worden verwezenlijkt, bijvoorbeeld vanwege een concreet initiatief van een glastuinbouwbedrijf;
   c. het gebruik een derde belanghebbende onevenredig in zijn belangen schaadt;
   d. het bestemmingsplan mogelijkheden biedt tot permanente legalisatie van het gebruik, al dan niet onder voorwaarden als omschreven in het bestemmingsplan;
   e. er sprake is van een (semi-)bedrijfsmatige activiteit of enige andere activiteit met een verdienmodel;
   f. het gebruik plaatsvindt in een bouwwerk dat niet geschikt is voor het betreffende gebruik;
   g. de ontwikkeling en modernisering van de Westlandse glastuinbouw op enigerlei wijze wordt bemoeilijkt door het (tijdelijk) toestaan van het gebruik.

Artikel 6 Kosten

De leges voor het in behandeling nemen van de aanvraag om omgevingsvergunning worden geheven conform de op dat moment van toepassing zijnde Legesverordening Westland en bijbehorende tarieventabel..

Artikel 7 Intrekking omgevingsvergunning

Het college maakt in ieder geval gebruik van zijn bevoegdheid tot intrekking van de omgevingsvergunning, als bedoeld in artikel 5:19 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, indien een van de daar genoemde intrekkingsgronden zich voordoet en daarbij afbreuk wordt gedaan aan het uitgangspunt als genoemd in artikel 3 van deze beleidsregels.

Artikel 8 Onvoorziene omstandigheden

In gevallen waarin deze beleidsregels niet voorzien, beslist het college op basis van de specifieke omstandigheden van het geval en met inachtneming van het bepaalde in artikel 3.

Artikel 9 Inwerkingtreding

Deze beleidsregels treden in werking met ingang van de dag na bekendmaking.

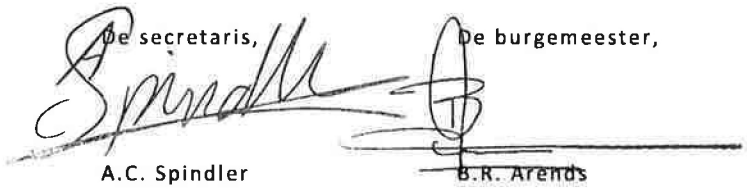
Artikel 10 Citeertitel

Deze regeling wordt aangehaald als Beleidsregel ‘Strijdig gebruik duurzame glastuinbouwgronden Westland 2020’.

Ondertekening

Aldus vastgesteld in de vergadering van 27 oktober 2020,

De secretaris, De burgemeester,



A.C. Spindler B.R. Arends