Van Alphen advies
bestuursrecht &
interim management

Aan de Gemeente Westland

t.a.v. mr. Dylan Otto

Onderwerp:

Advies over de regeling van de koopoptie die de gemeente Westland hanteert bij voormalige bedrijfswoningen bij kassen.

1. Inleiding

De gemeente Westland heeft mij gevraagd om te adviseren naar de inhoud van de beleidslijn die men hanteert o.a. bij de handhaving van planologische regels over het strijdig gebruik van woningen die in de glastuinbouw als bedrijfswoningen zijn gebouwd. De gemeente wil dat deze woningen beschikbaar blijven met het oog op beschikbaarheid bij een herstructurering van het kassengebied waarin deze woningen zijn gelegen. De gemeente heeft in haar geldende handhavingsstrategie daarvoor bepalingen opgenomen. Bij strijdig gebruik van de woning wordt de eigenaar verplicht een overeenkomst met de gemeente aan te gaan, waarin aan de gemeente een zgn. "koopoptie" wordt verleend. Dat betekent dat de eigenaar van de woning met de gemeente een onherroepelijk aanbod overeenkomt tot verkoop van de woning tegen agrarische waarde. De gemeente zal van deze optie gebruik maken wanneer er een gegadigde zich bij de gemeente heeft gemeld die in het gebied, waar de woning ligt, het bestaande kassengebied herinricht en de woning in dat kader wenst te slopen of opnieuw als agrarische woning in gebruik wenst te nemen.

In verband met deze adviesaanvraag zijn de volgende documenten ontvangen:

- het advies van 29 september 2015 afkomstig van mr. R.J.J. Aerts en mr. K. Winterink van advocatenkantoor Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V. over de regeling van gemeente over de handhaving van het strijdig gebruik van agrarische bedrijfswoningen (hierna: het advies van Pels Rijcken);
- Handhavinsgsstrategie; thema glastuinbouw Westland 2020;
- het advies commissie bezwaarschriften van 11 juli 2024 tegen de weigering een omgevingsvergunning (W-Av-2023-1296) te verlenen voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan (het voor een periode van 10 jaar hobbymatig houden van alpaca's) op het perceel Wateringseweg 11 in Poeldijk (hierna: het besluit);
- het besluit van burgemeester en wethouders van 19 december 2024 op het bezwaarschrift tegen de weigering een omgevingsvergunning te verlenen;
- een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 23 november 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3114 en de uitspraken van de rechtbank Den Haag van 29 juni 2017, ECLI:NL:RBDHA:2017:7155 en van 24 november 2023, ECLI:NL:RBDHA:2023:18194.

- Een document met een korte toelichting en de onderzoeksvragen.

In verband met een bezwaarschrift tegen een geweigerde omgevingsvergunning van 27 november 2023 voor het hobbymatig houden van alpaca's voor een periode van 10 jaar in strijd met het geldende bestemmingsplan "Glastuinbouwgebied-Westland" heeft de Commissie bezwaarschriften Westland in haar advies van 11 juli 2024 het volgende overwogen[1]:

- Het aangevraagde gebruik in strijd is met een goede ruimtelijke ordening vanwege de enkele omstandigheid dat dit gebruik in strijd is met het bestemmingsplan. Die afweging en motivering is in de gegeven omstandigheden naar het oordeel van de commissie gelet op de voorgeschiedenis ontoereikend;
- aan een beoordeling van het standpunt van verweerder dat de strijd met een goede ruimtelijke ordening kan worden opgeheven door een koopoptie aan de omgevingsvergunning te verbinden, komt de commissie strikt genomen niet toe; de strijdigheid met een goede ruimtelijke ordening staat namelijk, gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, niet vast;
- de commissie duidt de koopoptie als een verkoopverplichting; op basis van de verplichting is aanvrager namelijk altijd verplicht zijn gronden tegen een agrarische grondwaarde te verkopen aan een geïnteresseerd glastuinbouwbedrijf, welke concrete reconstructieplannen heeft voor het gebied en waaruit blijkt dat hij de gronden van aanvrager nodig heeft voor de realisatie van zijn plannen;
- de commissie stelt voorop dat een dergelijke verkoopverplichting in dit geval niet kan worden gebaseerd op grond van de beleidsregels; die beleidsregels hebben betrekking op omgevingsvergunningen die bestaande situaties, dat zijn situaties die feitelijk op 1 december 2020 aanwezig waren, bestendigen. Van een dergelijke bestendiging is in dit geval geen sprake; daarnaast is de verkoopverplichting naar het oordeel van de commissie te verstrekkend om aan een omgevingsvergunning te verbinden; de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht noch de Omgevingswet biedt hiervoor een grondslag de rechtspraak biedt hiervoor eveneens geen grondslag;
- de uitspraken die verweerder heeft aangehaald bevatten geen principiële beoordeling van de rechtmatigheid van een vergunningsvoorwaarde met een verkoopverplichting als de onderhavige; dat de bestuursrechter een dergelijke vergunningsvoorwaarde rechtmatig oordeelt, acht de commissie verder onwaarschijnlijk vanwege het ontbreken van een wettelijke grondslag; door toch van aanvrager instemming te eisen met de verkoopverplichting, treedt verweerder buiten het toepasselijke wettelijke kader.

2. *Inhoud van de onderzoeksvragen*

Uw gemeente heeft de volgende onderzoeksvragen:

[1] Ik spreek hierna van het "advies van de commissie".

1. Kan een koopoptie (een verkoopplicht ten behoeve van de glastuinbouw en voor de gemeente een garantie dat de gronden niet alleen beschikbaar zijn voor, maar ook ingericht zullen worden voor de glastuinbouw) als onderbouwing dienen om aan één van de voorwaarden voor wijziging ten behoeve van een woonfunctie worden gesteld?
2. Kan een koopoptie als onderbouwing voor een gestelde voorwaarde aan een tijdelijke omgevingsvergunning - ter legalisering van een eerder geconstateerde strijdige situatie - dienen?
3. Kan een koopoptie als onderbouwing voor een gestelde voorwaarde aan een tijdelijke omgevingsvergunning voor een nieuwe aanvraag voor afwijkend gebruik dienen?
4. Het toepassen van een koopoptie als voorwaarde bij verlening van een tijdelijke omgevingsvergunning hangt veelal samen met het afzien van handhaving: is het toelaatbaar dat de gemeente slechts dan afziet van handhaving indien door een belanghebbende een optie tot koop wordt verleend?
5. Zijn er (recente) ontwikkelingen in de rechtspraak (bijvoorbeeld het evenredigheids- en of vertrouwensbeginsel) die het afzien van handhaving in dergelijke gevallen toelaatbaar kunnen maken?

3. *De opbouw van dit advies is als volgt:*

De problematiek nodigt uit tot diepgaande beschouwingen. Vanwege de leesbaarheid van het advies concentreer ik mij op de hoofdlijnen en op de concrete beantwoording van de gestelde vragen waarbij ik hier en daar nog verwijs naar literatuur of rechtspraak voor verdere verdieping. In eerste instantie ga ik in het algemeen in op de koopoptie:

A. Verschil tussen de begrippen "koopoptie" en "recht van koop"

Een optie is een "onherroepelijk aanbod" die de eigenaar van de woning aan de gemeente verleend. De optie geeft het object aan en de oppervlakte van de bijbehorende grond, waarop de woning staat, alsmede de waarde. Een optie brengt nog geen koopovereenkomst van de woning tot stand. Alleen wanneer de gemeente of diegene aan wie de koopoptie door de gemeente is overgedragen, aangeeft dat van de optie gebruik zal worden gemaakt, namelijk de woning tegen agrarische waarde te verwerven, komt er een koopovereenkomst tot stand. Hoewel een optie in de strikt juridische zin een onherroepelijk aanbod van de verkoper is, wordt de optie vanuit de optiek van de koper gebruikelijk wel als een "recht van koop" beschouwd. Een "recht van koop" is nog geen "recht op levering". Strikt juridisch is er pas een "recht op levering" wanneer de koper expliciet aan de verkoper laat weten het onherroepelijke aanbod (koopoptie) te aanvaarden. Voor het gebruik van het recht op levering door de koper kan een nadere leveringsovereenkomst gewenst zijn. Of een leveringsovereenkomst noodzakelijk is hangt af van de inhoud van de overeenkomst, waarin de koopoptie is verleend. Als deze "optie-overeenkomst" wat betreft inhoud beperkt is, kan het noodzakelijk zijn om in de leveringsovereenkomst bepalingen op te nemen over termijn waarin aan de levering door de verkoper moet worden meegewerkt. Een koopoptie is een plicht tot verkoop die de eigenaar zichzelf oplegt. Indien de overeenkomst daaraan geen

beperkingen stelt, kan de koopoptie, door diegene die de koopoptie heeft verkregen, aan een derde worden overgedragen. Mijn advies is om in beleidsdocumenten consequent te spreken van "het verlenen van een koopoptie" in plaats van "het verlenen van een recht van koop".

B. Het advies van Pels Rijcken van 29 september 2015

De rechtspraak, waaraan Pels Rijcken in haar advies refereert inzake de handhaving van bestemmingsplannen is voor een belangrijk deel nog steeds geldend. De belangrijkste ontwikkelingen die zich hebben voorgedaan in de rechtspraak hebben betrekking op de werking van het vertrouwensbeginsel en het evenredigheidsbeginsel. Daarnaast zijn er nog enkele uitspraken over de prioritering zoals opgenomen in het handhavingsbeleid. Uiteraard is de komst van de Omgevingswet belangrijk voor de inhoud van bestemmingsplannen. De veranderingen zal ik dit advies schetsen. De inhoud van het advies van Pels Rijcken is voor een belangrijk deel nog bruikbaar.

C. Het begrip "beslisruimte"

Bij het gebruik van bevoegdheden, zoals handhavingsbevoegdheden of het verlenen van een omgevingsvergunning heeft een bestuursorgaan "beslisruimte" ook wel "beslissingsruimte" genoemd. Deze term omvat de termen "beleidsruimte" en "beoordelingsruimte", voorheen ook wel aangeduid als "beleidsvrijheid" en "beoordelingsvrijheid". Van beleidsruimte is sprake als er voor een bestuursorgaan ruimte is om een bevoegdheid op verschillende wijzen te hanteren en dus wanneer de inhoud van het te nemen besluit niet geheel door de wettelijke regeling wordt gedicteerd. Deze beleidsruimte is af te leiden uit de redactie van het wettelijk voorschrift, waarop de bevoegdheid is gebaseerd. "moet" (imperatief) of "kan" (facultatief) of een bevoegdheid kan worden gebruikt wanneer de aanvraag is getoetst aan de wettelijke beoordelingscriteria. Beoordelingsruimte betreft de vraag hoe nauwkeurig en uitputtend in het wettelijk voorschrift de condities zijn omschreven waaronder een bestuursorgaan een bepaalde bevoegdheid moet of mag gebruiken. Hoe preciezer deze condities (onder de Omgevingswet ook wel beoordelingscriteria genoemd) zijn omschreven, des te geringer is de beoordelingsruimte. Dat kan relevant zijn voor de motivering van een besluit tot het verlenen van een omgevingsvergunning of voor de inhoud van een voorschrift dat aan een omgevingsvergunning wordt verbonden.

Beantwoording van de gestelde vragen:

Antwoord vraag 1

Het aangaan van een overeenkomst als voorwaarde voor toepassing van de wijzigingsbevoegdheid in het tijdelijk omgevingsplan

De wijzigingsbevoegdheid onder de Wet ruimtelijke ordening

Artikel 3.7.3 van de regels van het bestemmingsplan "Glastuinbouwgebied Westland" bevat een wijzigingsbevoegdheid. De bestemming "Agrarisch - Glastuinbouw" kan worden

gewijzigd in de bestemming "Wonen" (slopen bedrijfswoning met herbouw als burgerwoning of een bestaande burgerwoning te slopen en te herbouwen).

Onder de werking van de Wet ruimtelijke ordening diende een wijzigingsbevoegdheid door voldoende "objectieve normen" te worden begrensd. De vraag of een wijzigingsbepaling hieraan voldeed, hing af van de omstandigheden van het geval. Hierbij kon onder meer belang worden gehecht aan de aard van de wijziging, de omvang van het gebied waarop de wijzigingsbevoegdheid ziet en de aanleiding voor het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid.[2] Een voorwaarde voor toepassing van de wijzigingsbevoegdheid die een nadere afweging betekent of na binnenplanse wijziging voldaan kan worden aan de criteria een "goede ruimtelijke ordening" is niet toegestaan. In dat geval komt immers eerst bij de toepassing van de wijzigingsbevoegdheid aan de orde of de inhoud van hetgeen het bestemmingsplan in theorie mogelijk maakt, voldoet aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening en deze afweging moet de raad nu juist maken bij het vaststellen van het bestemmingsplan waarin de wijzigingsbevoegdheid wordt opgenomen.[3] Het vaststellen van een wijzigingsplan is weliswaar een bevoegdheid maar mag niet inhouden dat voor het gebruik van deze bevoegdheid het noodzakelijk is dat derden medewerking, dan wel instemming, moeten verlenen. In dat geval is er geen sprake van een objectieve begrenzing. De Afdeling bestuursrechtspraak overwoog dat een voorwaarde, welke er op neer komt dat het gebruik van een wijzigingsbevoegdheid is toegestaan wanneer omwonenden schriftelijke toestemming hebben verleend, daarom niet in het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening paste.[4] Een voorwaarde voor de wijzigingsbevoegdheid, die erop neerkomt dat alleen wanneer de grondeigenaar bereid is de grond te verkopen aan de gemeente van de wijzigingsbevoegdheid gebruik kan worden gemaakt, achtte de Afdeling bestuursrechtspraak evenmin in overeenstemming met het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening.[5]

In de rechtspraak komt men voorbeelden tegen, waarin een bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid bevat om de bestemming "Agrarisch met waarden" te wijzigen in de bestemming "Wonen", waarbij één van de voorwaarden voor de toepassing van deze wijzigingsbevoegdheid is, dat met de gemeente een anterieure overeenkomst wordt gesloten.[6] In de rechtspraak zijn geen voorbeelden aangetroffen hoe de Afdeling bestuursrechtspraak denkt over deze voorwaarde omdat deze voorwaarde voor het gebruik van de wijzigingsbevoegdheid niet nadrukkelijk in beroep werd betwist. Ik ben van mening dat als dat wel het geval zou zijn geweest deze voorwaarde voor toepassing van de wijzigingsbevoegdheid eveneens niet in overeenstemming met het stelsel van de Wet ruimtelijke ordening zou zijn.

---

[2] ABRvS 11 december 2013, ECLI:NL:RVS:2013:2384, r.o. 4.5.
[3] ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2023 r.o. 20.2.
[4] Zie o.a. de Afdelingsuitspraken van 23 augustus 2017, ECLI:NL:RVS:2017:2267 r.o. 11.1 en van 7 november 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BY2502, r.o 24.2.
[5] ABRvS 6 augustus 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BD9411.
[6] ABRvS 3 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1761.

In de voorwaarden voor toepassing van de bevoegdheid tot wijziging van een geldende bestemming "Agrarisch - Glastuinbouw" in een bestemming "Wonen" (herbouw bestaande bedrijfswoning als burgerwoning op een nieuwe locatie), zoals opgenomen in artikel 3.7.3, vijfde bullit van de planregels behorende bij het bestemmingsplan "Glastuinbouwgebied Westland" is o.a. een verplichting opgenomen om voor de locatie waar de "oude bedrijfswoning" stond een overeenkomst omtrent het verlenen van een koopoptie met de gemeente aan te gaan.[7] Deze voorwaarde, is vergelijkbaar met de situatie dat de toepassing van een wijzigingsbevoegdheid afhankelijk is van grondverkoop van eigenaar aan de gemeente. Ik acht deze voorwaarde in de planregels dan ook onvoldoende objectief begrenst en daardoor niet in overeenstemming met artikel 3.6, eerste lid onderdeel a Wet ruimtelijke ordening, zoals die tot 1 januari 2024 van kracht was.

- *De wijzigingsbevoegdheid onder de Omgevingswet*

Geldende bestemmingsplannen maken sinds 1 januari 2024 deel uit van tijdelijke omgevingsplan.[8] Wanneer een wijzigingsplan vóór de datum van inwerkingtreding van de Omgevingswet in procedure is gebracht, kan deze procedure op grond van oud recht worden voortgezet.[9] Na 1 januari 2024 inwerkingtreding van de Omgevingswet kan met toepassing van oud recht geen nieuw wijzigingsplan of uitwerkingsplan meer in procedure worden gebracht.
Wijzigingsplannen die zijn vastgesteld voor de inwerkingtreding van de Omgevingswet, gelden onder de Omgevingswet als onderdeel van het tijdelijk deel van het omgevingsplan.[10]

Onder de werking van de Omgevingswet is deze wijzigingsbevoegdheid slechts gedeeltelijk teruggekeerd namelijk in de vorm van een omgevingsvergunning voor:

- een omgevingsplanactiviteit voor het bouwen en het in stand houden in combinatie met het gebruik van het te bouwen bouwwerk";[11]
- een binnenplanse omgevingsvergunning voor de wijziging van het gebruik van bestaande gronden en opstallen zonder bouwactiviteit, welke vergunningseis is opgenomen in een geldend bestemmingsplan welke vergunning dan kan worden verleend met de regels voor binnenplanse afwijking inclusief de voorwaarden op grond waarvan in dat geldende bestemmingsplan een wijzigingsplan kon worden vastgesteld.[12]

Voor andere omgevingsplanactiviteiten, waarop de wijzigingsbevoegdheid in een geldend bestemmingsplan betrekking kon hebben en die niet zijn teruggekeerd in de Omgevingswet,

---

[7] Dit afgezien van het gebruik van de term "recht van koop". Op het onderscheid tussen "koopoptie" en "recht van koop" ben ik hiervoor reeds ingegaan.
[8] Artikel 22.1, aanhef en onder a Omgevingswet in samenhang met artikel 4.6 eerste lid onder g Invoeringswet Omgevingswet.
[9] Op grond van het bepaalde in artikel 4.4 en 4.6 Invoeringswet Omgevingswet.
[10] Artikel 4.6, eerste lid, onder h en i Invoeringswet Omgevingswet.
[11] Artikel 22.32 Bruidsschat.
[12] Artikel 22.280 Bruidsschat.

zal gebruik moet worden gemaakt van een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) als bedoeld in artikel 5.1, eerste lid, onder a Omgevingswet.

Dat is bijvoorbeeld het geval bij gebruiksactiviteiten zonder dat er bouwwerkzaamheden nodig zijn.

De wijzigingsbevoegdheid in artikel 3.7.1 van het tijdelijk omgevingsplan, onderdeel bestemmingsplan "glastuinbouwgebied Westland" die geldt voor alleen een gebruikswijziging kan niet meer als zelfstandige wijzigingsbevoegdheid op grond van het tijdelijk omgevingsplan worden toegepast. Hiervoor moet ook een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) worden aangevraagd. Voor deze gebruikswijziging op grond van het geldende bestemmingsplan geldt immers geen binnenplanse afwijkingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onderdeel c Wet ruimtelijke ordening.

Artikel 22.282 Bruidsschat heeft dus geen betrekking op een zelfstandige wijzigingsbevoegdheid in een tijdelijk omgevingsplan (geldend bestemmingsplan). Artikel 22.282 Bruidsschat duidt alleen op een omgevingsvergunning voor een binnenplanse afwijking die in combinatie met de voorwaarden voor een wijzigingsbevoegdheid uit het geldende bestemmingsplan wordt verleend. De artikelen 3.7.1 en 3.7.3 van het tijdelijk omgevingsplan, onderdeel glastuinbouwgebied Westland, bevatten uitsluitend wijzigingsbevoegdheden als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onderdeel a van de Wet ruimtelijke ordening). De beoordelingsregel die in artikel 22.282 Bruidsschat is opgenomen, kan dus niet worden toegepast.

Wanneer een bestaande wijzigingsbevoegdheid op grond van artikel 22.32 Bruidsschat als een omgevingsvergunning voor de "omgevingsplanactiviteit bouwen en het in stand houden en gebruik van het te bouwen bouwwerk" kan gelden, *wordt* deze omgevingsvergunning *alleen* verleend wanneer aan de voorwaarden uit artikel 22.29 Bruidsschat kan worden voldaan en, voor wat betreft de afwijking van het omgevingsplan, wordt voldaan aan de beoordelingscriteria in artikel 22.32 Bruidsschat. Dit betekent dat als besloten is om met toepassing van de voorwaarden tot planwijziging in afwijking van het tijdelijke omgevingsplan een omgevingsvergunning op grond van artikel 22.32 Bruidsschat te verlenen, er ook nog moet worden voldaan aan de andere voorwaarden uit artikel 22.29 Bruidsschat. Wordt hieraan niet voldaan, dan moet de omgevingsvergunning worden geweigerd. De voorwaarden, zoals opgenomen in artikel 3.7.3, vijfde bullit van de planregels behorende bij het bestemmingsplan "Glastuinbouwgebied Westland" komt dus in het stelsel van de Omgevingswet aan de orde bij de toepassing van artikel 22.32 Bruidsschat. De Bruidsschat bepaalt echter dat aanvragen voor een "omgevingsplanactiviteit bouwen en het in stand houden en gebruik van het te bouwen bouwwerk" met behulp van artikel 22.32 Bruidsschat vergund *kunnen worden*, als deze passen binnen de kaders voor een wijzigingsplan. Het college heeft hier beleidsruimte. Onderdeel van deze beleidsruimte zou eveneens nog kunnen zijn dat het college de bereidheid tot het aangaan van een overeenkomst tot het verlenen van een koopoptie mee laat wegen voor het verlenen van de gevraagde

omgevingsvergunning.[13] Dat betekent dat de wijzigingsvoorwaarde die betrekking heeft op het verlenen van de koopoptie en onder de praktijk van de Wet ruimtelijke ordening, gelet op de rechtspraak, buiten toepassing moest worden gelaten onder de praktijk van de Omgevingswet en de Bruidsschat wel weer zou kunnen worden toegepast maar dan bij de vraag of een facultatieve bevoegdheid (omgevingsvergunning voor een binnenplanse afwijking) moet worden gebruikt.

Artikel 22.282 Bruidsschat regelt de situatie, waarin een omgevingsvergunning aan de orde is die ziet op een binnenplanse afwijking van de regels van een tijdelijk omgevingsplan, die kan worden verleend met toepassing van deze binnenplanse regels tot afwijking, in combinatie met de wijzigingsbevoegdheid. Deze omgevingsvergunning kan op grond van deze regeling in de Bruidsschat dan toch worden verleend wanneer de activiteit, waarvoor de omgevingsvergunning wordt gevraagd, weliswaar in strijd is met deze binnenplanse regels tot afwijking maar wél past binnen de voorwaarden waaronder het college van de wijzigingsbevoegdheid gebruik kan maken. Dat betekent dat een omgevingsvergunning voor uitsluitend een functiewijziging die mogelijk is met een binnenplanse afwijking wel met toepassing van de voorwaarden tot toepassing van de wijzigingsbevoegdheid kan worden verleend. Bijvoorbeeld in geval het mogelijk is om met een binnenplanse afwijking nevenactiviteiten bij een bedrijf toe te staan binnen een bepaalde maximale oppervlakte, welke oppervlakte met toepassing van de wijzigingsbevoegdheid kan worden vergroot.

Uit het advies van de commissie bezwaarschriften van 11 juli 2024 blijkt dat burgemeester en wethouders van mening zijn dat een aanvraag voor een omgevingsvergunning die alleen met toepassing van de gronden genoemd in artikel 2.12 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) kon worden verleend en die weliswaar voldeed aan een goede ruimtelijke ordening maar de bereidheid tot het niet verlenen van een koopoptie door middel van een overeenkomst als afzonderlijke grond meeweegt bij het wel of niet verlenen van de omgevingsvergunning. Op zichzelf is dat juist. Immers op grond van artikel 2.12 Wabo moest omgevingsvergunning voor een activiteit in afwijking van het omgevingsplan voldoen aan een goede ruimtelijke ordening maar vervolgens als daaraan naar het oordeel van het college werd voldaan, was er nog beslisruimte om de omgevingsvergunning wel of niet te verlenen. De vraag of er de bereidheid er bij de aanvrager was om een overeenkomst te ondertekenen kon daarin een afweging vormen.[14] Door deze wettelijke beslisruimte in de Wabo was de verplichting om een overeenkomst te ondertekenen geen misbruik van bevoegdheid als bedoeld in artikel 3.3 Algemene wet bestuursrecht. De artikelen 22.32 en 22.281 Bruidsschat voorzien eveneens in beslisruimte (de omgevingsvergunning *kan* worden verleend) in die zin hoeft verplichting tot het aangaan van een overeenkomst voor het

[13] Bij het verlenen van een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan als bedoeld in artikel 2.12 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht was sprake van een dergelijke beleidsruimte. Als de aanvraag voldeed aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening kon het college de omgevingsvergunning verlenen. Zij was in dat geval niet verplicht de omgevingsvergunning te verlenen.

[14] Zie bijvoorbeeld ABRvS 9 februari 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BP3691 r,o. 2.4.4, waarin een overeenkomst aan de orde was die mede als motivering diende voor het opnemen van een wijzigingsbevoegdheid in een bestemmingsplan voor de vestiging van een nieuwe supermarkt, welke overeenkomst was gesloten met de supermarkthouder die voor het gebruik van deze wijzigingsbevoegdheid in aanmerking wenste te komen en welke overeenkomst verhinderde dat onder de bescherming van het overgangsrecht van het geldende bestemmingsplan op de oude locatie alsnog een omgevingsvergunning kon worden verleend voor een nieuwe supermarkt.

verlenen van een omgevingsvergunning, in de gevallen waarvoor onder de werking van de Wet ruimtelijke ordening een wijzigingsplan moest worden vastgesteld, geen misbruik van bevoegdheid op te leveren. In artikel 22.281 Bruidsschat wordt dus de "dubbele toets" (als het project voldoet aan een goede ruimtelijke ordening (eerste toets) dan kan (tweede toets) vervolgens de omgevingsvergunning daarvoor worden verleend) die onder de werking van artikel 2.12 Wabo bestond bij een omgevingsvergunning onder het tijdelijke omgevingsplan voortgezet.[15]

Als er in een omgevingsplan een omgevingsvergunningplicht wordt opgenomen voor het gebruik van voormalige bedrijfswoningen (verbod om zonder omgevingsvergunning een activiteit uit te voeren) dan kan het wel of niet aangaan van een koopoptie niet in de beoordeling of deze omgevingsvergunning worden verleend, worden betrokken. In dat geval geldt er slechts een enkelvoudige toets namelijk deze omgevingsvergunning wordt verleend als deze activiteit niet in strijd is met de beoordelingsregels van het omgevingsplan (artikel 8.0a Besluit kwaliteit leefomgeving).
Bij een omgevingsvergunning voor een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) wordt op grond van artikel 8.0a, tweede lid Besluit kwaliteit leefomgeving alleen verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Voor deze omgevingsvergunning is alleen "beoordelingsruimte" of het sluiten van de overeenkomst noodzakelijk is om te kunnen voldoen aan een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

Antwoorden vragen 2 en 3

De vragen 2 en 3 beschrijven weliswaar twee situaties maar gaan over hetzelfde juridische onderwerp namelijk of een koopoptie als onderbouwing kan dienen voor een gestelde voorwaarde aan een tijdelijke omgevingsvergunning dienen?

Alleen voor de situaties voor het afzien van handhaving en het verlenen van een tijdelijke omgevingsvergunning is een beleidsregel bekend gemaakt, waarin voor het bevoegde bestuursorgaan bij toepassing van deze bevoegdheden een overeenkomst voor het verlenen van een koopoptie moet zijn aangegaan. Voor het beslissen op vergunningaanvragen voor tijdelijk afwijkend gebruik is dat niet het geval.

In het bestuursrecht onderscheidt men twee situaties.

De eerste situatie betreft het eisen van een ondertekende overeenkomst tot het verlenen van een koopoptie als "voorwaarde" voor de behandeling van een aanvraag voor een omgevingsvergunning. In dat geval is de ondertekende overeenkomst, waarbij een koopoptie wordt verleend een indieningsvereiste bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning. Artikel 7.207b Omgevingsregeling bepaalt dat bij een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een omgevingsplanactiviteit als het gaat om een activiteit, waarvoor in het omgevingsplan is

[15] Met dien verstande dat het begrip "goede ruimtelijke ordening is vervangen door: "evenwichtige toedeling van functies aan locaties". Ik verwijs daarvoor naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 13 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4624, rechtsoverweging 14.

bepaald dat het is verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten, de gegevens en bescheiden verstrekt die op grond van het omgevingsplan bij die aanvraag moeten worden verstrekt. In het omgevingsplan van de gemeente kan hierover dus een indieningsvereiste worden opgenomen. In de overwegingen van het besluit tot het verlenen van de omgevingsvergunning wordt dan verwezen en de getekende overeenkomst, waarin de koopoptie wordt verleend. Wanneer de overeenkomst niet wordt ingediend, dan wel getekend, voorafgaand aan het besluit wordt de aanvraag voor de omgevingsvergunning niet in behandeling genomen. Hierbij moet wel het volgende in acht worden genomen. Naar mijn mening levert deze werkwijze geen misbruik van bevoegdheid op mits duidelijk wordt onderbouwd dat het sluiten van een overeenkomst, waarin een koopoptie wordt verleend, een planologisch belang vertegenwoordigt kan de overeenkomst als indieningsvereiste gelden. Er is dan wel een ondertekende overeenkomst maar de toetsing van een omgevingsvergunning moet dan nog wel aan de boordelingsregels plaatsvinden.[16] Onder Wet ruimtelijke ordening kon de aanwezigheid van een van een anterieure overeenkomst er ook niet toe leiden dat de raad een bestemmingsplan diende vast te stellen of een perceel een bestemming te geven in strijd met een goede ruimtelijke ordening.[17]

De tweede situatie betreft het sluiten van een dergelijke overeenkomst als voorschrift aan de omgevingsvergunning. De Afdeling bestuursrechtspraak heeft eerder overwogen dat de inhoud van een verplichting die is neergelegd in privaatrechtelijke overeenkomst, niet als een aan de vergunning verbonden voorschrift kan worden beschouwd.[18] Dit betekent dat een intrekking van de vergunning alleen kan plaatsvinden wanneer aan de wettelijke intrekkingsgronden voor de omgevingsvergunning is voldaan. Een intrekking van een omgevingsvergunning kan niet plaatsvinden wanneer een verplichting tot het aangaan van een overeenkomst niet wordt nagekomen door de vergunninghouder. Privaatrechtelijke afspraken staan dus in het algemeen los van verleende vergunningen en niet-naleving van privaatrechtelijke afspraken kan niet leiden tot intrekking van de vergunning indien het publiekrechtelijk kader daartoe geen mogelijkheid biedt.

Welke voorschriften aan specifiek een omgevingsvergunning kunnen worden verbonden, hangt af van de activiteit waarvoor de omgevingsvergunning is verleend. Gaat het om een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit dan moeten de voorschriften betrekking hebben op het bouwen zelf en niet op het gebruik van het bouwwerk en in verband daarmee het woon- en leefklimaat.[19] Heeft de omgevingsvergunning uitsluitend betrekking op een bouwactiviteit dan kunnen geen voorschriften over het gebruik van het bouwwerk worden verbonden.[20]

Een voorschrift aan een omgevingsvergunning zal in dit geval de strekking hebben dat van de omgevingsvergunning eerst gebruik kan worden gemaakt nadat burgemeester en wethouders een ondertekende overeenkomst binnen een bepaalde termijn na het verlenen

---

[16] Vgl. ABRVS 17 mei 2017, ECLI:NL:RVS:2017:1313.
[17] Zie de Afdelingsuitspraken van 31 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:288, r.o. 3.3 en 4 mei 2022 ECLI:NL:RVS:2022:1302.
[18] ABRvS 28 januari 2015, ECLI:NL:RVS:2015:219.
[19] ABRvS 14 december 2016, ECLI:NL:RVS:2016:3331
[20] ABRvS 29 januari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:225 en ABRvS 23 september 2015, ECLI:NL:RVS:2015:2990, waarin een gebruiksactiviteit was vergund.

van de omgevingsvergunning hebben ontvangen. Een voorschrift dat de omgevingsvergunning eerst in werking treedt, wanneer de ondertekende overeenkomst is ontvangen of dat de omgevingsvergunning vervalt nadat de ondertekende overeenkomst niet binnen een bepaalde periode wordt ontvangen, lijkt mij niet mogelijk. Deze voorschriften zijn in strijd met de dwingendrechtelijke bepalingen in de Algemene wet bestuursrecht.[21] Dit betekent dat wanneer aan de verplichting niet wordt voldaan (de gemeente ontvangt geen ondertekende overeenkomst) de vergunning niet kan worden gebruikt.

De overeenkomst, waarin de koopoptie wordt verleend, wordt als een "uitvoeringsovereenkomst" beschouwd. Welke overeenkomst dient ter uitvoering van een eerdere beschikking en wordt gesloten nadat de beschikking is genomen. Wel is het zo dat een publiekrechtelijk verkregen positie niet mag worden ondergraven door een privaatrechtelijke actie omdat de verleende vergunning in beginsel voor de vergunninghouder het recht geeft tot het gebruik van een perceel overeenkomstig de verleende omgevingsvergunning. Indien dus met het ontbreken van de privaatrechtelijke toestemming een verbod op het vergunde gebruik wordt beoogd, dan levert die weigering in beginsel, behoudens de aanwezigheid van zwaarwegende belangen, in het algemeen misbruik van bevoegdheid op.[22] Daar komt bij dat voor de mogelijkheid om een voorschrift met een verplichting tot het aangaan van een overeenkomst aan een beschikking te verbinden in het algemeen een wettelijke grondslag is vereist.[23]

Voor het glastuinbouwgebied wordt (straks) bepaald dat de activiteiten bouwen en gebruiken alleen zijn toegestaan ten behoeve van de glastuinbouwfunctie. Activiteiten ten behoeve van andere functies zijn bij uitzondering met binnenplanse afwijking mogelijk, waarbij voor het toestaan van (tijdelijk) afwijkend gebruik ten behoeve van woonfuncties en/of te grote privé grond in de indieningsvereisten voor die omgevingsvergunning de koopoptie kan worden verlangd. Dit zal dan ook in de eerste beleidsarme versie van het omgevingsplan van Westland (feitelijk niet meer dan een harmonisatie van alle bestaande bestemmingsplannen) al geregeld kunnen worden. Dit kan dan niet als 'voorwaarde' voor binnenplanse afwijking, maar zal als indieningsvereiste moeten worden gesteld.

Een buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) als bedoeld in de Omgevingswet, is een activiteit:

- waarvoor in het (tijdelijke) omgevingsplan is bepaald dat het verboden deze zonder omgevingsvergunning te verrichten en die in strijd is met (of, in bekende termen: afwijkt van) het omgevingsplan (deze vergunning kan bijvoorbeeld op grond van de beoordelingsregels van het tijdelijk omgevingsplan niet worden verleend) voor het verlenen van de omgevingsvergunning wordt dan afgeweken van de

[21] ABRvS 9 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014: 1211.
[22] HR 5 juni 2009, ECLI:NL:HR:2009:BH7845, AB 2009/327.
[23] Voor de subsidie-uitvoeringsovereenkomst is in artikel 4:36 Algemene wet bestuursrecht hiervoor een speciale wettelijke grondslag gecreëerd.

beoordelingseregels (in feite is dat een aanvraag voor een OPA die uiteindelijk in afwijking van de binnenplanse beoordelingsregels wordt verleend als BOPA);
- alle andere activiteiten die in strijd zijn met het omgevingsplan (bijvoorbeeld een functiewijziging).

Een BOPA moet worden beoordeeld aan hand van de beoordelingsregels in:
- artikel 8.0a, tweede lid Besluit kwaliteit leefomgeving wordt de BOPA alleen verleend met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL);
- artikel 8.0b Besluit kwaliteit leefomgeving. Het tweede lid van artikel 8.0b bevat eveneens een enkelvoudige toets. De BOPA "wordt" geweigerd als de BOPA in strijd is met regels voor het vaststellen van omgevingsplannen, instructieregels of voorbeschermingsregels dan wel de uitvoering van een projectbesluit belemmert.

Een ondertekende overeenkomst tot het verlenen van een koopoptie kan worden gevraagd binnen de beoordelingsruimte die er voor een BOPA is bij het beoordelen of de aanvraag voldoet aan "een evenwichtige toedeling van een functie aan een locatie". Het bevoegd gezag heeft namelijk beleidsruimte bij de ETFAL-beoordeling. Dat wil zeggen dat het bevoegd gezag op basis van een zorgvuldige belangenafweging kan besluiten een BOPA wel of niet te verlenen. Het komt erop neer dat het bevoegd gezag deugdelijk, begrijpelijk en transparant moet motiveren waarom zij besluit een BOPA te verlenen of te weigeren. Het is namelijk vaste rechtspraak onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht dat de bestuursrechter het bevoegd gezag, als zij beleidsruimte heeft, alleen corrigeert als zij 'in redelijkheid' niet tot haar beoordeling heeft kunnen komen. Zo blijkt uit standaardoverwegingen van de Afdeling bestuursrechtspraak.[24]
In een Afdelingsuitspraak van 26 april 2023 overweegt de Afdeling dat zij niet zelf oordeelt of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.[25]
De rechtbank Gelderland komt in haar uitspraak van 14 oktober 2024 tot dezelfde conclusie als het gaat om de beoordeling van de vraag of de BOPA voldoet aan de eisen van een ETFAL.[26]
Het begrip ETFAL is op zichzelf een open norm. Of sprake is van ETFAL moet worden bepaald aan de hand van een belangenafweging. Enerzijds gaat het om het belang van de initiatiefnemer bij het vergund krijgen van de voor zijn activiteiten noodzakelijke functie op een bepaalde locatie. Anderzijds gaat het om het belang achter de regel, waarvan afwijking wordt gevraagd. Bij die belangenafweging kan het geldende beleid worden betrokken.

Over de bevoegdheid tot het verlenen van een omgevingsvergunning voor een BOPA voor het toekennen van een woonfunctie aan een voormalige bedrijfswoning kan een beleidsregel worden vastgesteld, waarin de ruimtelijke voorwaarden worden benoemd en de

[24] ABRS 9 december 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2936.
[25] ABRvS 26 april 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1652.
[26] Rb Gelderland 14 oktober 2024, ECLI:NL:RBGEL:2024:6960.

beoordelingscriteria in het algemeen worden aangeduid. In deze beleidsregel kan worden opgenomen dat in de beoordeling of de aanvraag voldoet aan een ETFAL de ondertekende overeenkomst voor het verlenen van een koopoptie wordt betrokken. Het ontbreken van een ondertekende overeenkomst kan dan tot een weigering van de BOPA leiden.

Bij een omgevingsvergunning voor omgevingsplanactiviteit (OPA) zal de eis van een ondertekende overeenkomst voor het verlenen van een koopoptie in het omgevingsplan moeten worden opgenomen overeenkomstig het bepaalde in artikel 7.207b, eerste lid Omgevingsregeling.
De kwestie waar het hier om gaat is, of bij het invullen van de beleidsruimte bij de ETFAL-beoordeling er ruimte is om van een initiatiefnemer het ondertekenen van een overeenkomst te verlangen. Gaat het om overeenkomsten van kostenverhaal (anterieure overeenkomst onder de Wet ruimtelijke ordening) dan lijkt die mogelijkheid niet aanwezig. In een Afdelingsuitspraak van 29 maart 2023 werd namelijk overwogen verwijzend naar eerdere uitspraken dat planologische medewerking aan een met het geldende planologisch regime strijdig bouwplan, waartegen op zich geen planologische bezwaren bestaan, niet kan worden geweigerd, omdat de initiatiefnemer weigert de betaling van een financiële bijdrage overeen te komen.[27] Ter vergelijking wijst de Afdeling hierbij nog op de Afdelingsuitspraken van 25 oktober 2013 en van 28 augustus 2019.[28]
In een Afdelingsuitspraak van 28 mei 2014 was de weigering om een huurovereenkomst te tekenen, waardoor er geen bestemming "tuin" aan een perceel was toegekend. Planologisch had het gemeentebestuur geen bezwaren tegen een bestemming "Tuin". De Afdeling bestuursrechtspraak was in dit geval van mening dat het sluiten van een dergelijke overeenkomst, geen ruimtelijk relevant argument betreft dat bij de toekenning van een bestemming doorslaggevend kan zijn.[29]

In een Afdelingsuitspraak van 28 augustus 2019 ging het om een overeenkomst tot betaling van een zgn. "vereveningsbijdrage". Deze vereveningsbijdrage was nodig om zeker te stellen dat een woonbestemming voor de recreatiewoning wordt gecompenseerd door het realiseren van een verbetering van de ruimtelijke kwaliteit elders in de gemeente. Naar het oordeel van de Afdeling ligt daarom een ruimtelijk motief aan het beleid ten grondslag. De raad kon in redelijkheid dus de door voor de recreatiewoning gewenste woonbestemming weigeren, omdat geen overeenkomst was gesloten die strekt tot betaling van een vereveningsbijdrage.[30] De bereidheid om een overeenkomst inzake een koopoptie te tekenen kan bij de beoordeling of een omgevingsvergunning kan worden verleend, worden betrokken mits het gemeentebestuur duidelijk heeft onderbouwd dat het hanteren van deze koopoptie een planologisch relevant belang vertegenwoordigt en noodzakelijk is om te kunnen voldoen aan de eisen van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

---

[27] ABRVS 29 maart 2023, ECLI:NL:RVS:2023:1239.
[28] ABRVS 25 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1783 en ABRVS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2950.
[29] ABRVS 28 mei 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1920.
[30] ABRVS 28 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2950, rechtsoverweging 5.8 e.v..

Het opnemen van een beoordelingsregel voor de binnenplanse omgevingsvergunning die een verplichting inhoudt een overeenkomst met een koopoptie te sluiten, lijkt mij gelet op de rechtszekerheid niet mogelijk, mede in relatie tot eerdere rechtspraak die ik hiervoor heb genoemd over een wijzigingsbevoegdheid die afhankelijk is van het sluiten van een overeenkomst in de regels van een bestemmingsplan.

- *Is de verplichting van het sluiten van een koopoptie in strijd met het recht op eigendom ?*

In de bezwaarschriftenprocedure werd aangevoerd dat de verplichting tot het aangaan van een overeenkomst van een koopoptie een onaanvaardbare inbreuk zou kunnen zijn van het recht op eigendom dat wordt beschermd door artikel 1 van het Protocol bij het Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Beperkingen van het recht op eigendom zijn alleen toegestaan bij wettelijk voorschrift bijvoorbeeld de regels van het omgevingsplan. U heeft mij een aantal situaties voorgelegd, waarbij een beperking van het recht op eigendom aan de orde zou kunnen zijn. In enkele situaties is geen sprake van een onrechtmatige inbreuk op het recht op eigendom.

De situatie waarbij een discussie over een onrechtmatige inbreuk op het recht op eigendom aan de orde zou kunnen zijn, betreft een, als bedrijfswoning gebouwde woning, die in het verleden zonder omgevingsvergunning is afgesplitst van een glastuinbouwbedrijf. Deze bedrijfswoning wordt gebruikt in strijd met het omgevingsplan. De woning komt vanwege de ligging (ten opzichte van het glastuinbouwgebied) niet in aanmerking voor een woonfunctie.

Handhavend optreden tegen het strijdig gebruik is mogelijk of er wordt zelfs verzocht in een handhavingsverzoek. De gemeente heeft in de beleidsregel "strijdig gebruik agrarische bedrijfswoning" bepaald dat de strijdige bewoning in aanmerking komt voor een tijdelijke legaliserende omgevingsvergunning, waarbij voor de gronden groter dan 1000 m2 volgens de beleidsregel "strijdig gebruik duurzame glastuinbouwgronden 2020" met de gemeente een overeenkomst tot het verlenen van een koopoptie moet worden aangegaan. Dat geldt ook voor andere gronden (dan die bij een strijdig bewoonde bedrijfswoning) waar met de functie glastuinbouw strijdig gebruik plaatsvindt. Er wordt geen nieuwe planologische situatie mogelijk gemaakt, er vindt geen "compensatie" plaats, men mag slechts tijdelijk iets gebruiken onder voorwaarde dat men ook verkoopt op het moment dat er concrete belangstelling voor de grond is.

Uit de voorgelegde situaties, blijkt wel dat bij de beoordeling of er in concreet geval sprake is van onrechtmatige inbreuk op het eigendomsrecht afhangt van de specifieke omstandigheden van het geval. Het gaat echter te ver naar mijn mening om zijn algemeenheid, los van een individuele situatie, te concluderen dat het werken met de verplichting tot het aangaan van een overeenkomst voor het verlenen van een koopoptie in strijd is met het recht op eigendom als bedoeld in artikel 1 van het protocol van het EVRM. Het sluiten van een overeenkomst met een koopoptie kan dus naar mijn mening geen onrechtmatige inbreuk zijn op het recht op eigendom. Het verlenen van een koopoptie wordt

immers neergelegd in een overeenkomst die op basis van "wilsovereenstemming" tussen partijen bij de overeenkomst tot stand komt. De optie bevat een marktconforme verkoopprijs. Bovendien ontvangt diegene, die het eigendomsrecht heeft, een voor hem gunstige tegenprestatie. In de vorm van een omgevingsvergunning, dan wel ziet het bevoegde bestuursorgaan af van handhaving van het met het bestemmingsplan strijdige gebruik. Bij een onrechtmatige inbreuk op het eigendomsrecht moet naar mijn mening worden gedacht aan een directe gebruiksbeperking door middel van een inbreuk op bestaand en ongestoord gebruik van de eigenaar of een rechtstreekse verplichting voor de eigenaar om een functie in het omgevingsplan te realiseren.
Antwoord vraag 4

Het bestuursorgaan heeft een "beginselplicht tot handhaving". Het tekenen van een overeenkomst, waarbij een koopoptie wordt verleend, is op zichzelf nog geen reden om van handhaving af te zien. Immers er is dan nog geen sprake van een concreet zicht op legalisering van een geconstateerde overtreding.

- *Wanneer kan van handhaving wordt afgezien in het algemeen*

Er kan van handhaving worden afgezien wegens concreet zicht op legalisering, wanneer er een aanvraag is voor een omgevingsvergunning.[31] Er kan van handhaving worden afgezien wanneer handhaving in een concrete situatie onevenredig is in verhouding tot de bij handhaving te dienen belangen.[32] Van handhaving kan tevens worden afgezien wanneer er een redelijk beleid wordt gevoerd dat bijvoorbeeld inhoud dat er bij een constatering eerst " een waarschuwingsbrief met herstelttermijn" moet worden verstuurd.[33]

- *Beginselplicht tot handhaving en het handhavingsbeleid*

Hebben bepaalde overtredingen in het geldende handhavingsbeleid lage prioriteit gekregen, dan kan het college niet in dat beleid vastleggen dat er zonder meer niet wordt opgetreden tegen overtredingen met een lage prioriteit.[34] Zijn er overtredingen die in het geldende handhavingsbeleid een lagere prioriteit hebben gekregen dan moet het bestuursorgaan aangeven, waarom in dit geval handhavend toch wordt opgetreden. Is er een situatie met een lage prioriteit in het geldende handhavingsbeleid, dan zal bij de ontvangst van een verzoek om handhaving door het bestuursorgaan moeten worden bezien of het, gelet op het karakter van het wettelijk voorschrift dat wordt overtreden, het algemeen belang dat bij handhaving is betrokken en de belangen van verzoeker waarom tot handhaving wel of niet zal worden overgegaan. Deze motivering moet bij de beslissing op het handhavingsverzoek inzichtelijk worden gemaakt.[35]

---

[31] ABRvS 15 augustus 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2735.
[32] ABRvS 22 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2930.
[33] ABRvS 5 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BT6683.
[34] ABRvS 4 juni 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1982.
[35] ABRvS 1 september 2021, ECLI:NL:RVS:2021:1961.

- *Wanneer is er concreet zicht op legalisering*

Als de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing is (omgevingsvergunning of een herziening van een omgevingsplan), dan moet er ten minste al een ontwerpbesluit ter inzage zijn gelegd, waarin de overtreding in zijn geheel wordt beëindigd om een concreet zicht op legalisering aan te nemen.[36]

Wanneer op het besluit op de "legaliserende" omgevingsvergunning wordt voorbereid met toepassing van de reguliere procedure dan is het niet voldoende als het college de bereidheid uitspreekt te zullen vergunnen.[37] Er moet ten minste al een begin zijn gemaakt met de voor verlening van die vergunningvereiste procedure, hetgeen niet mogelijk is zonder een aanvraag. Als het bestuursorgaan niet wil legaliseren, dan is dat feit meestal al voldoende om geen concreet zicht aan te nemen. Dat gaat alleen niet op als op voorhand duidelijk is dat het besluit om niet te legaliseren onhoudbaar is.[38]

Pels Rijcken concludeert in haar advies van 29 september 2015 terecht dat het enkele tijdsverloop, na het ontstaan van de overtreding, voorafgaand aan een besluit tot handhaving geen bijzondere omstandigheid vormt op grond waarvan in redelijkheid van handhavend optreden kan worden afgezien. Vervolgens constateert Pels Rijcken dat een verklaring of toezegging van de gemeente van handhaving af te zien in een privaatrechtelijke overeenkomst, waarin de koopoptie wordt verleend, beter achterwege kan worden gelaten vanwege bijvoorbeeld aansprakelijkheidsrisico's. Het bestaan van deze overeenkomst is volgens Pels Rijcken op zichzelf geen bijzondere omstandigheid om van handhaving af te zien.

Deze laatste conclusie geldt in het algemeen nog wel, alleen is het interessant daarbij wel de rechtspraak over de interpretatie van het gemeentelijk handhavingsbeleid te betrekken. De gemeente kan weliswaar in haar beleid niet vooraf verklaren dat in een geval nooit handhavend zal worden opgetreden maar kan wel in dat handhavingsbeleid vastleggen dat in situaties, waar een overeenkomst tot het verlenen van een koopoptie is gesloten, handhaving een zeer lage, - zo niet de laagste - prioriteit heeft. Komt er dan een handhavingsverzoek dan kan de gemeente de inhoud van het beleid, de aanwezigheid van de overeenkomst, de belangen van verzoeker, de inhoud van wettelijk voorschrift dat wordt overtreden en het algemeen belang dat bij handhaving is betrokken is, duidelijk tegen elkaar afwegen. In geval tot handhaving wordt overgegaan zal het bestuursorgaan deze belangen tegen elkaar moeten afwegen. Overigens hangt de vraag of de gemeente schadeplichtig is, wegens wanprestatie uit die overeenkomst, wanneer tot handhaving wordt overgegaan, af van de inhoud van de overeenkomst. Is het afzien van handhaving als een "resultaatsverplichting" of als een "inspanningsverplichting" voor de gemeente in de overeenkomst geformuleerd. De aansprakelijkheidsrisico's zijn het hoogst wanneer het afzien van handhaving als een resultaatsverplichting in de overeenkomst is geformuleerd.

---

[36] ABRvS 16 april 2014, ECLI:NL:RVS:2014:1340 en ABRvS 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:594.
[37] ABRvS 9 maart 2016, ECLI:NL:RVS:2016:594.
[38] ABRvS 10 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1795.

- *Kan een tijdelijke omgevingsvergunning worden verleend tot het moment dat mogelijke verwezenlijking van de functie zich voordoet doordat iemand een bod heeft gedaan op de strijdig gebruikte gronden en/of opstallen met het voornemen die in overeenstemming met de functie te gebruiken? De periode is dan in ieder geval onbestemd, met een maximale vergunning voor 10 jaar?*

Net als onder de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht geldt vanaf 2024 dat een omgevingsvergunning in beginsel voor onbepaalde tijd wordt verleend als een dergelijke vergunning wordt aangevraagd. Onder de Omgevingswet bestaat niettemin de mogelijkheid om een tijdelijke omgevingsvergunning te verlenen. Artikel 10.23 Omgevingsbesluit (Ob) is gebaseerd op artikel 5.36, vierde lid Omgevingswet (Ow). Artikel 10.23, lid 1 Ob bepaalt dat in een omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit die betrekking heeft op een tijdelijk bouwwerk wordt bepaald dat de vergunninghouder na het verstrijken van een bij de omgevingsvergunning gestelde termijn van ten hoogste vijftien jaar, verplicht is de voor de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand te hebben hersteld. Als de in de omgevingsvergunning voor een bouwactiviteit bepaalde termijn korter is dan vijftien jaar, kan die termijn worden verlengd tot ten hoogste vijftien jaar (artikel 10.23, lid 2 Ob).
De artikelen 5.36, eerste lid Ow (omgevingsvergunning voor een voortdurende activiteit zoals een gebruiks- of functiewijziging) en artikel 5.36, tweede lid Ow (omgevingsvergunning voor een aflopende activiteit zoals een bouwactiviteit) gaan ervanuit dat de rechtsgevolgen van een omgevingsvergunning na afloop van de termijn aflopen. Het gebruik of het bouwwerk is dan illegaal. In artikel 5.36, tweede lid Ow geeft aan dat in een omgevingsvergunning voor een aflopende activiteit (bouwactiviteit) nog aanvullend kan worden bepaald dat de vergunninghouder na afloop van een bij de vergunning gestelde termijn, de voor de verlening van de omgevingsvergunning bestaande toestand heeft hersteld of een andere, in de omgevingsvergunning omschreven, toestand heeft gerealiseerd.
In artikel 5.36, lid 3 Ow staat bovendien nog dat een omgevingsvergunning kan worden bepaald dat daarbij aangewezen voorschriften nadat de vergunning haar gelding heeft verloren, tijdens een daarbij gestelde termijn van kracht blijven. Er kunnen dus in de omgevingsvergunning twee termijnen worden opgenomen. Namelijk een termijn waarvoor de omgevingsvergunning zelf van kracht is. Vervolgens nog een termijn waarin de voorschriften die inmiddels zijn gaan gelden voor een niet vergunde activiteit nog van kracht blijven.
Het verbinden van een termijn aan een omgevingsvergunning dient te gebeuren op grondslag van de aanvraag. Het bevoegd gezag dient namelijk te beslissen op de aanvraag, zoals door de aanvrager is ingediend en eventueel door de aanvrager, op zijn verzoek of met zijn instemming, is aangepast.
Als de aanvraag geen grondslag biedt voor het kunnen opnemen van een termijn, terwijl het bevoegd gezag dat wel noodzakelijk acht, dient de vergunning te worden geweigerd (Staatsblad 2018, nr. 290, p. 341).

- *Kan een dergelijk verleende vergunning van rechtswege vervallen doordat die benoemde gebeurtenis zich voordoet (zie art. 4, lid 6, sub a Beleidsregel strijdig gebruik agrarische woning)? Of moet een vergunning altijd worden ingetrokken?*

Wanneer de termijn die in de omgevingsvergunning is aangegeven, is verlopen, houdt de werking van de omgevingsvergunning rechtswege op te bestaan. De termijn die aan de omgevingsvergunning moet worden verbonden, moet dus een concrete datum zijn en mag op grond van de rechtszekerheid niet afhangen van een in de toekomst nog onzekere gebeurtenis, bijvoorbeeld het gebruik maken van de koopoptie die is verleend en is vastgelegd in de overeenkomst met de gemeente.

In artikel 4, vijfde lid van de Beleidsregel "strijdig gebruik agrarische bedrijfswoning Westland 2020" is bepaald dat "de vergunning wordt verleend tot het moment dat de agrarische bedrijfswoning en/of de onder en omliggende gronden tot 1000 m2 nodig zijn voor de ontwikkeling van de glastuinbouw". Een dergelijke onzekere gebeurtenis in de toekomst kan naar mijn mening dus niet zonder meer als termijn gelden die in een omgevingsvergunning wordt opgenomen.

Wanneer op grondslag van de aanvraag de omgevingsvergunning is verleend voor 10 jaar en er gebruik wordt gemaakt van de verleende koopoptie staat vast dat van de omgevingsvergunning geen gebruik meer zal worden gemaakt en kan de omgevingsvergunning worden ingetrokken ook al is de termijn die in de omgevingsvergunning staat niet helemaal verstreken. Een clausule als "of eerder indien er sprake is van herstructurering" is dan ook overbodig.

"Van rechtswege" betekent dat na afloop van de termijn in de omgevingsvergunning de rechtsgevolgen van deze omgevingsvergunning, zonder nader besluit, bijvoorbeeld een intrekkingsbesluit, worden weggenomen. Een intrekkingsbesluit is dus wel noodzakelijk wanneer de omgevingsvergunning gedurende de termijn, waarin deze nog in werking is, kan worden beëindigd omdat bijvoorbeeld van de omgevingsvergunning geen gebruik meer zal worden gemaakt door het gebruik van de koopoptie.

In de overeenkomst tot het verlenen van een koopoptie uit een oogpunt van rechtszekerheid een "horizonbepaling" opgenomen, waarin staat aangegeven tot welke uiterste datum de verleende koopoptie geldt. Vervolgens wordt op grondslag van de termijn, waarin de koopoptie geldt, een uiterste termijn in de omgevingsvergunning opgenomen.
Als de overeenkomst tot het verlenen van een koopoptie geen uiterste werkingsduur kent en deze overeenkomst wordt dan bij de aanvraag voor de omgevingsvergunning gevoegd dan kan men zich afvragen of de aanvraag voor de omgevingsvergunning wel objectieve aanwijzingen bevat die ziet op een tijdelijke situatie. Men kan beter een omgevingsvergunning verlenen zonder een termijn en deze omgevingsvergunning weer intrekken wanneer van de verleende koopoptie gebruik wordt gemaakt.

Het is in strijd met het wettelijk stelsel van de Omgevingswet wanneer in een verleende omgevingsvergunning is bepaald dat deze vergunning van rechtswege vervalt als gevolg van herstructurering in het gebied en het moment zich dus voordoet dat van de koopoptie gebruik wordt gemaakt. Artikel 4, lid 6, sub a van de geldende Beleidsregel "strijdig gebruik

agrarische woning Westland 2020" waarin is bepaald dat een dergelijk voorschrift aan een omgevingsvergunning kan worden verbonden, kan dus niet worden toegepast.

De omgevingsvergunning vervalt dus alleen van rechtswege na afloop van de termijn (objectief bepaalde datum) die in de omgevingsvergunning wordt aangegeven.
Als de omgevingsvergunning voor 10 jaar wordt verleend en binnen deze termijn wordt van de koopoptie gebruik gemaakt dan kan de verleende omgevingsvergunning worden ingetrokken omdat kan worden aangenomen dat van deze omgevingsvergunning geen gebruik meer zal worden gemaakt.

In de overeenkomst, waarin de koopoptie wordt verleend, kan wel worden opgenomen dat het bevoegd gezag de omgevingsvergunning, wanneer deze kan worden verleend op basis van de aanvraag, intrekt op het moment dat van de koopoptie gebruik zal worden gemaakt.

Antwoord vraag 5

Bij het beantwoorden van de vraag of er recente ontwikkelingen in de rechtspraak zijn over bijvoorbeeld het evenredigheids- en of vertrouwensbeginsel, die het afzien van handhaving kunnen rechtvaardigen, wanneer de overtreder een overeenkomst heeft gesloten, waarin de koopoptie is neergelegd, ga ik in eerste instantie in op het vertrouwensbeginsel en vervolgens op de werking van het evenredigheidsbeginsel.

- *De werking van het vertrouwensbeginsel*

Het vertrouwensbeginsel is niet opgenomen in de Algemene wet bestuursrecht. De wetgever heeft het aan de rechtspraak overgelaten dit beginsel nader uit te werken. Het vertrouwensbeginsel gaat over de vraag in hoeverre het bestuursorgaan door mededelingen of handelingen een zodanig vertrouwen bij de burger heeft gewekt dat dit gewekte vertrouwen bepaald is voor de inhoud van het te nemen besluit. Het vertrouwensbeginsel beperkt dus de beslisruimte van het bestuursorgaan bij het nemen van een besluit. In het ergste geval is er geen beslisruimte meer en zal de gemeente wanneer de overeenkomst wordt aangegeven bij de overtreder het vertrouwen zijn gewekt dat de gemeente afziet van handhaving. Ik ga er overigens wel van uit dat in de overeenkomst die met een overtreder worden aangegeven gaan verplichtingen staan van de gemeente dat van handhaving wordt afgezien wanneer de overeenkomst wordt aangegaan. Pels Rijcken concludeerde in haar advies reeds dat op grond van een formele gedoogverklaring door de gemeente het vertrouwen kan worden gewekt dat tegen de overtreding niet handhavend zal worden opgetreden. Volgens Pels Rijcken staat een gedoogverklaring echter niet duurzaam in de weg aan handhaving. Redenen die kunnen leiden tot beëindiging van het gedogen zijn belangen van derden, gewijzigde omstandigheden, een beleidswijziging of handelen in strijd met de voorwaarden die zijn gesteld in de gedoogverklaring. Volgens Pels Rijcken hebben er diverse malen gesprekken plaatsgevonden met overtreders waarin de gemeente Westland het standpunt heeft ingenomen dat bij het aangaan van de overeenkomst niet handhavend zal worden opgetreden.

De Afdeling bestuursrechtspraak heeft in een uitspraak uit 2019 het vertrouwensbeginsel in het bestuursrecht nader uitgewerkt en daarin een aantal factoren aangegeven op grond waarvan tegenover het bestuursorgaan een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan doen.[39] Wanneer een overtreder een geslaagd beroep het vertrouwensbeginsel kan doen hangt af van een aantal factoren namelijk:

- *De ambtenaar of bestuurder heeft een bepaalde toezegging gedaan.*

De uitlating of een gedraging dan wel de overeenkomst met een koopoptie moet te kwalificeren zijn als een "toezegging" dat van handhaving wordt afgezien. Het moet een toezegging zijn die ziet op een specifieke situatie. De overtreder moet bewijzen dat de toezegging is gedaan en moet te goeder trouw zijn geweest. Er moet bij de overtreder de indruk zijn gewekt dat wanneer hij de overeenkomst aangaat er niet meer handhavend zal worden opgetreden. Daarbij is bepalend hoe een mededeling bij de overtreder overkomt. De bedoeling van de uitlating of gedraging door de bestuurder of de ambtenaar is niet relevant. De burger kan geen rechten ontlenen aan een toezegging waarvan hij besefte of had moeten beseffen dat die illegaal was – waarbij op de burger een onderzoekplicht rust. Daarbij speelt de deskundigheid van de burger een rol. Er kan geen toezegging zijn als er over het concrete geval aan de betrokkene een uitdrukkelijk voorbehoud is gemaakt. Een disclaimer in algemene zin in een brief of in een gesprek of in een brief is onvoldoende om niet van een toezegging te kunnen spreken. Een mededeling van een ambtenaar of bestuurder als: "wanneer u de overeenkomst tekent, zal de overtreding op grond van het bestemmingsplan niet worden gehandhaafd" kan als een toezegging worden beschouwd wanneer toch tot handhaving wordt besloten op een zeker moment. Als een omgevingsvergunning aan de orde is en de aanvrager beroept zich op het feit dat mededelingen zijn gedaan in de zin van: "de aanvraag zal met een positieve insteek volgens het principe van "ja mits" worden behandeld" niet als een toezegging kunnen worden beschouwd. Het vastleggen in een beleidsregel dat bepaalde overtredingen kunnen worden gelegaliseerd, levert geen toezegging dat in een concreet geval een omgevingsvergunning zal worden verleend.

- *Redelijkerwijs moet de overheid in dit geval gebonden kunnen worden aan de toezegging*

Hoe de uitlating of gedraging bij de burger overkomt is bepalend voor de vraag of de toezegging het bestuursorgaan is gebonden is hiervoor bepalend. De precieze bevoegdheidsverdeling, zoals opgenomen in de Gemeentewet, is daarbij minder van belang. De burger hoeft niet de exacte inhoud van de gemeentelijke bevoegdheidsverdeling te kennen. Ligt de toezegging van de wethouder over de uitoefening van een bevoegdheid in de sfeer van zijn of haar portefeuille dan is het college door deze toezegging gebonden. Tenzij de burger nadrukkelijk kenbaar wordt gemaakt dat de wethouder het nog in het college zal bespreken. Als een ambtenaar een toezegging doet op zijn vakgebied doet – dan is het bestuursorgaan daaraan gebonden bij het nemen van een besluit.

[39] ABRvS 29 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1694 r.o. 11. In welk geval een last onder dwangsom aan de orde was.

- *Wat is de betekenis van het gewekte vertrouwen bij de uitoefening van de betreffende bevoegdheid, waarover toezeggingen zijn gedaan*

Een toezegging moet, gelet op het vertrouwensbeginsel, worden nagekomen als uit een belangenafweging volgt dat het algemene belang bij het handhaven van de wet minder zwaar weegt dan de opgewekte verwachting. Dat is dus de belangenafweging die een bestuursorgaan moet maken wanneer een mededeling of verklaring dat niet zal worden gehandhaafd als een toezegging kan worden beschouwd en aan de bovenstaande kwalificaties voldoet. Tegen nakoming van de toezegging kunnen in dit geval pleiten: het algemeen belang en de belangen van derden die bij handhaving aan de orde kunnen zijn. Als de toezegging is gedaan en hij kan niet worden nagekomen ondanks dat dit wel zou moeten, kan er voor het bestuursorgaan de verplichting ontstaan om de schade te vergoeden. Een eventuele vergoeding van geleden schade als gevolg van het niet kunnen nakomen van een toezegging moet het bestuursorgaan dan op grond van het evenredigheidsbeginsel meenemen in de besluitvorming op grond van het evenredigheidsbeginsel.

- *Evenredigheidsbeginsel*

Het evenredigheidsbeginsel bij handhavingsbesluiten is aan de orde geweest in de rechtspraak bij de vraag of een bestuursorgaan nog bevoegd is tot handhaving over te gaan wanneer er voldoende concreet zicht is op legalisatie. De beslisruimte om wel of niet tot handhaving over te gaan is dus nog volop aanwezig zeker wanneer er concreet zicht is op legalisering van de overtreding. In dat geval zal het college namelijk nog steeds een afweging moeten maken tussen alle betrokken belangen zoals de inhoud van het wettelijk voorschrift dat wordt overgetreden, de belangen waarop de verzoeker om handhaving zich beroept en het algemeen belang dat met handhaving is gediend, waarbij het college rekening zal moeten houden met de omstandigheden van het concrete geval.[40] De Afdeling bestuursrechtspraak had vlak daarvoor in een andere uitspraak over een handhavingsbesluit aangegeven op welke wijze bij de afweging van belangen het evenredigheidsbeginsel nog een rol speelt.[41] De Afdeling is in deze uitspraak van mening dat voor de beoordeling en de toetsing van de evenredigheid twee belangrijke punten zijn:

1. de aard en het gewicht van de bij het besluit betrokken belangen;
2. de ingrijpendheid van het besluit en de mate waarin het fundamentele rechten van de belanghebbenden aantast.

De Afdeling overweegt in deze uitspraak het volgende:

"Als de (on)evenredigheid van een besluit tussen partijen in geschil is en dat besluit in zoverre (mede) op een beleidsregel berust, dan toetst de bestuursrechter, al dan niet uitdrukkelijk, ook de evenredigheid van de beleidsregel. Als de beleidsregel zelf niet onrechtmatig is, toetst de bestuursrechter het bestreden besluit aan de norm van artikel 4:84 (slot) van de Awb ("tenzij dat voor een of meer belanghebbenden gevolgen heeft die wegens

[40] ABRvS 23 maart 2022, ECLI:NL:RVS:2022:800.
[41] ABRvS 22 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

bijzondere omstandigheden onevenredig zijn in verhouding tot de met de beleidsregel te dienen doelen"). Daarbij gelden dezelfde maatstaven als bij toetsing van een besluit (rechtstreeks) aan de norm van artikel 3:4, tweede lid, van de Awb. Onder "bijzondere omstandigheden" in artikel 4:84 worden zowel niet in de beleidsregel verdisconteerde omstandigheden als reeds in de beleidsregel verdisconteerde omstandigheden begrepen. Als sprake is van strijd met artikel 4:84 (slot) van de Awb, wordt het bestreden besluit wegens schending van die bepaling vernietigd."

Bij een handhavingsbesluit over het illegale gebruik van een (voormalige) bedrijfswoning zal naar mijn mening het evenredigheidsbeginsel betekenen dat het handhavingsbeleid van de gemeente in een belangenafweging zal moeten worden betrokken.

In dat geval zal de inhoud van de beleidsregel moeten worden afgewogen tegen de belangen die met handhaving zijn gediend, de gevolgen van het handhavingsbesluit voor de overtreder, de belangen van een derde die om handhaving verzoekt.

De vraag is of een evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) ook betrekking heeft op een evenwicht tussen het publieke belang van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving ten opzichte van de bescherming van particuliere belangen. Voor dit evenwicht is het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4, tweede lid van de Algemene wet bestuursrecht van belang. Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak in de eerder aangehaalde uitspraak van 2 februari 2022 is een regel of beschikking niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel wanneer deze regel geschikt en noodzakelijk is om een ruimtelijk doel te bereiken maar niet onevenredig bezwarend voor particuliere belangen bijvoorbeeld het eigendomsrecht.[42] De werking van het evenredigheidsbeginsel kan aan de orde zijn bij de vraag of het sluiten van een overeenkomst met een koopoptie in een concreet geval een inbreuk kan opleveren voor het recht op eigendom als bedoeld in artikel 1 van het Aanvullend protocol van het EVRM. In dat geval kan op grond van het evenredigheidsbeginsel nadeelcompensatie aan de orde zijn wanneer er een duidelijk financieel nadeel is.

De voorwaardelijke verplichting of de gebodsbepaling in het omgevingsplan als alternatief

Het werken met een overeenkomst tot het verlenen van een koopoptie blijft een manier van werken die nadelen kan hebben. Vooral omdat het zich beweegt op het niet eenvoudige scheidingsvlak tussen publiek- en privaatrecht.

Inmiddels er veel rechtspraak over het opnemen van zgn. "voorwaardelijke verplichtingen" in de regels van een bestemmingsplan en een omgevingsvergunning. De voorwaardelijke verplichting is geen zelfstandige verplichting maar een bijzondere gebruiksregel. Bovendien is de Omgevingswet in werking getreden. Tijdens de parlementaire behandeling van deze wet werd de mogelijkheid van een onvoorwaardelijke verplichting (gebodsbepaling als zelfstandige verplichting) in de regels van het omgevingsplan reeds genoemd, waarbij vooral moet worden gedacht aan (ondersteunende) verplichtingen c.q. geboden, zoals de

[42] ABRS 2 februari 2022, ECLI:NL:RVS:2022:285.

verplichting voor de huiseigenaar om een alternatieve wijze van afvoer van afvalwater, realiseren van parkeerplaatsen te realiseren, of de aanleg van een tijdelijke bouwweg, waar andere bouwers van afhankelijk zijn.[43] Verdergaande gebodsbepalingen, zoals een onvoorwaardelijke verplichting mee te werken aan een reconstructie van een kassengebied kan in strijd zijn met het evenredigheidsbeginsel.[44] Bij redigeren van onvoorwaardelijke verplichtingen of gebodsbepalingen is dus de wijze van redigeren van belang (wat wordt geregeld en hoe wordt het geregeld). Het is echter de moeite waard nader te onderzoeken in hoeverre het omgevingsplan van de gemeente kan worden uitgebreid met regels van overgangsrecht in combinatie met een onvoorwaardelijke verplichting c.q. een gebodsbepaling voor regulering van deze (voormalige) bedrijfswoningen. Dat kan dan een volwaardig alternatief zijn de huidige aanpak, waarin wordt gewerkt met een handhavingsstrategie in combinatie met een overeenkomst tot het verlenen van een koopoptie en het verlenen van tijdelijke legaliserende omgevingsvergunningen.

Samenvattende conclusies

1. Een voorwaarde in de planregels waarbij een wijzigingsbevoegdheid afhangt van de bereidbaarheid tot het tekenen van een overeenkomst met de gemeente had onder werking van de Wet ruimtelijke ordening wellicht buiten toepassing moeten worden gelaten; onder de werking van de Omgevingswet kan dat anders liggen omdat onder de werking Omgevingswet sprake is van een omgevingsvergunning, waarbij de inhoud van de Bruidsschat beleidsruimte aan het college is toegekend voor het al dan niet verlenen van de omgevingsvergunning; is een omgevingsvergunning voor buitenplanse omgevingsplanactiviteit (BOPA) aan de orde dan is sprake van beoordelingsruimte bij de beantwoording van de vraag of deze omgevingsvergunning in overeenstemming is met een evenwichtige toedeling van functies aan locaties;
2. De bereidheid tot het ondertekenen van een overeenkomst waarin een koopoptie wordt verleend als voorwaarde voor het in behandeling nemen van een aanvraag omgevingsvergunning behoort tot de mogelijkheden, wanneer dat in het omgevingsplan wordt geregeld; en voorschrift aan een omgevingsvergunning in die zin dat van de omgevingsvergunning geen gebruik mag worden gemaakt zolang de overeenkomst tot het verlenen van de koopoptie niet is ondertekend kan misbruik van bevoegdheid opleveren en de handhaving van dat voorschrift is bovendien problematisch;
3. Een ondertekende overeenkomst, waarin de koopoptie wordt verleend, verschaft geen concreet zicht op legalisering en kan dus in beginsel geen reden zijn om van handhaving af te zien; het handhavingsbeleid zou wel zodanig kunnen worden ingericht dat tegen overtredingen van het bestemmingsplan en waarin deze

[43] Kamerstukken II 2018/19 32847, nr. 491.
[44] Op welke wijze een gebodsbepaling of een voorwaardelijke verplichting strijdig kunnen zijn met het evenredigheidsbeginsel verwijs ik naar K.J. de Graaf en H.D. Tolsma "Evenredigheid 2.0 in de Omgevingswet Het omgevingsplan en de omgevingsvergunning in het licht van het evenredigheidsbeginsel", TBR 2024/67.

koopoptie is verleend, handhaving de laagste prioriteit heeft; als er dan een verzoek om handhaving komt dan ligt er een zware motiveringsplicht om toch tot handhaving over te gaan;

4. Het ondertekenen van een overeenkomst kan geen toezegging zijn dat in geen geval zal worden gehandhaafd, ervan uitgaande dat de overeenkomst geen verplichting bevat voor het college zich te onthouden van het nemen van een handhavingsbesluit; wil het vertrouwensbeginsel bepalend zijn voor de inhoud van een besluit dan moet aan drietal voorwaarden zijn voldaan; in deze situatie zal daar niet snel sprake van kunnen zijn; het evenredigheidsbeginsel benadrukt een belangenafweging tot het wel of niet legaliseren dan wel handhavend optreden; het evenredigheidsbeginsel kan er voor zorgen dat ook in geval er sprake is van een concreet zicht op legalisering er toch moet worden besloten tot handhavend optreden; dat heeft te maken met bijvoorbeeld de schade die het voortduren van een overtreding aan de fysieke leefomgeving veroorzaakt; de eis dat een overeenkomst wordt gevraagd in het kader van het verlenen van een omgevingsvergunning acht ik niet in strijd met het evenredigheidsbeginsel wanneer het wettelijk voorschrift waarop de omgevingsvergunning is gebaseerd, beslisruimte toekent aan een bestuursorgaan ten aanzien van deze omgevingsvergunning.
5. In artikel 4, vijfde lid van de Beleidsregel "strijdig gebruik agrarische bedrijfswoning Westland 2020" is bepaald dat "de vergunning wordt verleend tot het moment dat de agrarische bedrijfswoning en/of de onder en omliggende gronden tot 1000 m2 nodig zijn voor de ontwikkeling van de glastuinbouw". Wanneer de termijn die in de omgevingsvergunning is aangegeven, is verlopen, houdt de werking van de omgevingsvergunning rechtswege op te bestaan. De termijn die aan de omgevingsvergunning moet worden verbonden, moet dus een concrete datum zijn en mag op grond van de rechtszekerheid niet afhangen van een in de toekomst nog onzekere gebeurtenis, bijvoorbeeld het gebruik maken van de koopoptie die is verleend en is vastgelegd in de overeenkomst met de gemeente. Een dergelijke onzekere gebeurtenis (totdat de woning nodig is voor de glastuinbouw) in de toekomst kan naar mijn mening dus niet zonder meer als termijn gelden die in een omgevingsvergunning wordt opgenomen.
6. Artikel 4, lid 6, sub a van de Beleidsregel "strijdig gebruik agrarische bedrijfswoning Westland 2020", waarin is bepaald dat een verleende tijdelijke omgevingsvergunning vervalt, verdraagt zich niet met het stelsel van de Omgevingswet. Een omgevingsvergunning vervalt na afloop van de termijn in de vergunning of de vergunning wordt ingetrokken wanneer er geen gebruik meer zal worden gemaakt van deze vergunning.

10 april 2025

Van Alphen Advies

mr. C.W.M. van Alphen