ECLI	ECLI:NL:RVS:2026:1510
Datum uitspraak	18 maart 2026
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 22 mei 2025 heeft de raad van de gemeente Ouder-Amstel "Voorbereidingsbesluiten, beperkingengebied lokale spoorweg en bodem" als wijziging van het omgevingsplan van de gemeente Ouder-Amstel vastgesteld (het besluit tot wijziging). [verzoeker] is eigenaar van het pand aan de [locatie] in Ouderkerk aan de Amstel. Tot ongeveer 2024 exploiteerde hij op de begane grond een restaurant en werden de bovenverdiepingen voor woondoeleinden verhuurd aan een werknemer van het restaurant. Sinds de beëindiging van het restaurant staat het gehele pand leeg. In het voorheen geldende bestemmingsplan "Ouderkerk aan de Amstel", vastgesteld door de raad op 20 juni 2013, had het perceel de bestemming "Centrum". Op grond van artikel 5.1, aanhef en onder a, van de planregels was het toegestaan om - naast de bovenverdiepingen - ook de begane grond van het pand te gebruiken voor woondoeleinden. Dit bestemmingsplan maakt op grond van artikel 4.6, eerste lid, aanhef en onder g, van de Invoeringswet Omgevingswet (Iw Ow) deel uit van het tijdelijke deel van het omgevingsplan als bedoeld in artikel 22.1 van de Omgevingswet (Ow).

Volledige tekst

202503989/2/R1 en 202503989/2/R1.
Datum uitspraak: 18 maart 2026

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de

Algemene wet bestuursrecht) en, met toepassing van artikel 8:86 van die wet, op het beroep, in het geding tussen:
[verzoeker], wonend in Ouderkerk aan de Amstel, gemeente Ouder-Amstel,
verzoeker,

en

de raad van de gemeente Ouder-Amstel,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 22 mei 2025 heeft de raad "Voorbereidingsbesluiten, beperkingengebied lokale spoorweg en bodem" als wijziging van het omgevingsplan van de gemeente Ouder-Amstel vastgesteld (het besluit tot wijziging).

Tegen dit besluit heeft [verzoeker] beroep ingesteld en de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek ter zitting behandeld op 22 januari 2026, waar [verzoeker], bijgestaan door mr. E.P. Euverman, advocaat in Breda, en de raad, vertegenwoordigd door A. Rustenhoven en M.A. van Marle, zijn verschenen.

Partijen hebben toestemming gegeven onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak.

Overwegingen

Inleiding

1. [verzoeker] is eigenaar van het pand aan de [locatie] in Ouderkerk aan de Amstel. Tot ongeveer 2024 exploiteerde hij op de begane grond een restaurant en werden de bovenverdiepingen voor woondoeleinden verhuurd aan een werknemer van het restaurant. Sinds de beëindiging van het restaurant staat het gehele pand leeg. In het voorheen geldende bestemmingsplan "Ouderkerk aan de Amstel", vastgesteld door de raad op 20 juni 2013, had het perceel de bestemming "Centrum". Op grond van artikel 5.1, aanhef en onder a, van de planregels was het toegestaan om - naast de bovenverdiepingen - ook de begane grond van het pand te gebruiken voor woondoeleinden. Dit bestemmingsplan maakt op grond van artikel 4.6, eerste lid, aanhef en onder g, van de Invoeringswet Omgevingswet (Iw Ow) deel uit van het tijdelijke deel van het omgevingsplan als bedoeld in artikel 22.1 van de Omgevingswet (Ow). Om het wat betreft terminologie niet onnodig ingewikkeld te maken, zal de voorzieningenrechter in het vervolg van de uitspraak echter nog steeds spreken over het bestemmingsplan "Ouderkerk aan de Amstel".

2. Begin juni 2024 is [verzoeker] gestart met renovatiewerkzaamheden teneinde de begane grond bij de woning op de verdiepingen te betrekken. Hij wenst de woning met zijn gezin te betrekken. De renovatiewerkzaamheden heeft hij nog dezelfde zomer stilgelegd toen hij op de hoogte raakte van het voorbereidingsbesluit "TAM-voorbereidingsbesluit Centrum Ouderkerk aan de Amstel", dat na aanvang van de werkzaamheden is vastgesteld door de raad op 27 juni 2024. In dit (niet appellabele) voorbereidingsbesluit als bedoeld in artikel 4.14 van de Ow waren namelijk voorbeschermingsregels opgenomen die ertoe strekten te voorkomen dat de begane grond van het pand voor woondoeleinden in gebruik zou worden genomen. Met de inwerkingtreding van het voorliggende besluit tot wijziging zijn die

voorbeschermingsregels komen te vervallen en is aan het centrumgebied van Ouderkerk aan de Amstel, waarin het perceel van [verzoeker] ligt, het werkingsgebied "Centrum - Wonen begane grond uitgesloten" toegekend. Hierdoor is bewoning van de begane grond in het centrumgebied binnen de bestemming "Centrum" van het bestemmingsplan "Ouderkerk aan de Amstel" niet langer toegestaan. [verzoeker] kan zich hier niet mee verenigen en heeft daarom beroep ingesteld tegen het besluit tot wijziging. Ook heeft hij de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.
Hoe toetst de voorzieningenrechter?

3. De raad neemt een besluit tot wijziging van het omgevingsplan met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De voorzieningenrechter oordeelt niet zelf of met het besluit tot wijziging van het omgevingsplan sprake is van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. De voorzieningenrechter beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot wijziging van het omgevingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met het besluit te dienen doelen.

4. In dit geval kan nader onderzoek redelijkerwijs niet bijdragen aan de beoordeling van de zaak en bestaat ook overigens geen beletsel om met toepassing van artikel 8:86, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) onmiddellijk uitspraak te doen in de hoofdzaak.

Het beroep

5. [verzoeker] betoogt dat de raad zijn belang bij het behoud van het bestaande dan wel voorgenomen gebruik van de begane grond voor woondoeleinden onvoldoende bij de vaststelling van het besluit tot wijziging heeft betrokken. De raad stelt ter onderbouwing van deze wijziging dat hij het onttrekken van bestaande winkels in het centrumgebied niet wenselijk acht met het oog op het behoud van een economisch vitaal dorpscentrum. [verzoeker] wijst er echter op dat de begane grond van zijn pand nooit als winkel is gebruikt en daar ook niet geschikt voor is. Hiertoe voert hij aan dat het pand maar één voordeur heeft. Daarnaast bevindt de trap van de begane grond naar de bovenverdieping zich midden in het pand, zodat de winkel betreden zou moeten worden om de woning op de bovenverdieping te kunnen bereiken.

5.1. De raad acht het uit een oogpunt van een evenwichtige toedeling van functies aan locaties niet langer wenselijk om het gebruik van de begane grond van panden in het centrumgebied voor woondoeleinden toe te staan. Het omzetten van winkels naar wonen acht de raad niet wenselijk. Hiermee wenst de raad versnippering van het detailhandelsaanbod in het centrumgebied te voorkomen en daarmee de herkenbaarheid en belevingswaarde van het centrumgebied als winkelgebied te stimuleren. Dit uitgangspunt is neergelegd in de Omgevingsvisie Ouder-Amstel 2040, vastgesteld door de raad op 13 maart 2025. Uit een inventarisatie van 25 maart 2025 blijkt dat de begane grond van het perceel niet in gebruik was als woning. Reden waarom de raad het gebruik van de begane grond voor woondoeleinden op dit perceel heeft uitgesloten. Als [verzoeker] de begane grond tussen september 2023 en 17 juli 2024 zonder omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen in gebruik had kunnen nemen voor wonen, dan had dat gewijzigde gebruik voor wonen bescherming genoten van het gebruiksovergangsrecht, aldus de raad.

5.2. Het perceel [locatie] maakt door het bestreden besluit tot wijziging deel uit van het werkingsgebied "Centrum - wonen begane grond uitgesloten". Met het besluit tot wijziging zijn ook de artikelen 7.1 tot en met 7.5 aan de regels van het omgevingsplan toegevoegd.

Artikel 7.1 van de regels van het omgevingsplan luidt als volgt:

"Deze paragraaf is van toepassing op het behoud van winkels op de locatie "Centrum - wonen begane grond uitgesloten"."

Artikel 7.3 luidt als volgt:

"Het is verboden om op de locatie "Centrum - wonen begane grond uitgesloten" op de begane grond te wonen."

Artikel 7.4 luidt als volgt:

"De regels die gelden op de locatie uit de bestemmingsplannen, die onderdeel zijn van het (tijdelijk deel van het) omgevingsplan, blijven gelden, zolang deze niet in strijd zijn met deze afdeling."

5.3. De voorzieningenrechter stelt vast dat in artikel 7.4 van het (nieuwe deel van het) omgevingsplan een zogenoemde voorrangsregel is opgenomen, waarmee de verhouding tussen het tijdelijke deel en het nieuwe deel van het omgevingsplan wordt geregeld. Hoewel de beroepsgronden van [verzoeker] daar geen aanleiding toe geven, ziet de voorzieningenrechter aanleiding om de rechtspraktijk duidelijkheid te bieden over de rechtmatigheid van voorrangsregels in verhouding tot artikel 22.6, eerste lid, van de Ow.

5.4. In artikel 22.6, eerste lid, van de Ow is geregeld dat bij de vaststelling van een omgevingsplan de voor een locatie geldende regels die zijn opgenomen in een besluit als bedoeld in artikel 4.6, eerste lid, onder a, b, c, g, h, i, j, k, l of m, van de Iw Ow (lees: ruimtelijk plannen) alleen alle tegelijk kunnen komen te vervallen. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter staat artikel 22.6, eerste lid, van de Ow - afgaand op de redactie en de letterlijke uitleg daarvan - niet in de weg aan het opnemen van een voorrangsregel in het (nieuwe deel van het) omgevingsplan. Met een voorrangsregel komen de regels die zijn opgenomen in de ruimtelijke plannen, welke plannen deel uitmaken van het tijdelijke deel van het omgevingsplan, immers niet te vervallen. Evenmin worden deze geschrapt of verwijderd. Het voorgaande laat uiteraard onverlet dat een voorrangsregel niet rechtsonzeker mag zijn of tot rechtsonzekere situaties mag leiden. Of een voorrangsregel in strijd met de rechtszekerheid is, hangt echter af van de omstandigheden van het geval.

5.5. De voorzieningenrechter acht het aannemelijk, en de raad heeft ook niet bestreden, dat [verzoeker] in juni 2024 gestart is met vergunningvrije renovatiewerkzaamheden teneinde de begane grond van het pand bij de woning op de bovenverdiepingen te betrekken. Onduidelijk blijft of de bestaande gebruiksfunctie van de begane grond daarmee voorafgaand aan de inwerkingtreding van de voorbeschermingsregels op 17 juli 2024 van het voorbereidingsbesluit was gewijzigd naar een woonfunctie. Dit laat de voorzieningenrechter verder in het midden, omdat niet in geschil is dat de begane grond van het pand ten tijde van de wijziging in ieder geval niet meer voor woondoeleinden werd gebruikt. Dit bleek ook al uit de inventarisatie die op 25 maart 2025 is verricht in het kader van de voorbereiding van het voorliggende besluit tot wijziging.

5.6. [verzoeker] heeft echter voorafgaand aan deze inventarisatie gedurende de zienswijzentermijn van het ontwerpbesluit zijn wens om de begane grond voor woondoeleinden te gebruiken kenbaar gemaakt bij de afdeling "Ruimtelijke ordening" van de gemeente. Ook heeft hij vervolgens op 27 februari 2025 een verzoek ingediend via het Omgevingsloket waarbij hij te kennen heeft gegeven dat hij een volledige woonbestemming wenst voor het perceel [locatie]. De raad heeft ter zitting toegelicht dat dit initiatief niet bij het

bestreden besluit is betrokken. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter was het initiatief ten tijde van het besluit tot wijziging echter voldoende concreet, tijdig kenbaar gemaakt en kon ten tijde van het wijzigen van het omgevingsplan op basis van de op dat moment bekende gegevens de aanvaardbaarheid daarvan worden beoordeeld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties. Gelet hierop en omdat het besluit tot wijziging verband houdt met het initiatief van [verzoeker], had de raad dit initiatief bij het voorliggende besluit tot wijziging moeten betrekken. Door dit niet te doen, heeft de raad zich in het kader van een zorgvuldige voorbereiding van het besluit tot wijziging in strijd met artikel 3:2 van de Awb onvoldoende vergewist van de relevante feiten en omstandigheden ten aanzien van het perceel [locatie].
Alleen al daarom slaagt het betoog.

5.7. De vraag of artikel 7.4 van het omgevingsplan van de gemeente Ouder-Amstel in overeenstemming is met de rechtszekerheid laat de voorzieningenrechter alleen al daarom verder buiten beschouwing.

5.8. De voorzieningenrechter hecht er nog aan om in het kader van een finale geschillenbeslechting partijen het volgende mee te geven. Hoewel de voorzieningenrechter het door de raad aangehaalde beleidsuitgangspunt voor het centrumgebied uit de Omgevingsvisie Ouder-Amstel 2040 in zijn algemeenheid niet onredelijk acht, is niet duidelijk of de raad de volgende omstandigheden bij zijn besluitvorming heeft betrokken. De omstandigheid dat de begane grond van het pand aan de [locatie] sinds het in eigendom is van [verzoeker] niet voor detailhandel is gebruikt. De omstandigheid dat [verzoeker] niet voornemens is om het als zodanig te gaan gebruiken en hij daar op grond van het omgevingsplan vanwege de overige gebruiksmogelijkheden ook niet toe gehouden is. Onder die omstandigheden kan de voorzieningenrechter het standpunt van de raad dat het besluit tot wijziging voor zover dat betrekking heeft op het perceel [locatie] bijdraagt aan de herkenbaarheid en belevingswaarde van het centrumgebied als winkelgebied, niet zonder meer volgen.

Conclusie

6. Gelet op wat er in 5.6 is overwogen, is het beroep gegrond. Het besluit tot wijziging moet worden vernietigd, voor zover het perceel [locatie] daarbij is opgenomen in het werkingsgebied "Centrum - wonen begane grond uitgesloten", omdat het in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb is genomen. De voorzieningenrechter ziet daarom af van een bespreking van de resterende beroepsgronden die overwegend procedureel van aard zijn. Dit betekent dat de begane grond van het pand op het perceel [locatie] voor woondoeleinden gebruikt mag blijven worden.

7. Voor het treffen van een voorlopige voorziening bestaat geen aanleiding. Dat verzoek zal worden afgewezen.

Proceskosten

8. De raad moet de proceskosten van [verzoeker] vergoeden.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Ouder-Amstel van 22 mei 2025 waarbij

het besluit "Voorbereidingsbesluiten, beperkingengebied lokale spoorweg en bodem" als wijziging van het omgevingsplan van de gemeente Ouder-Amstel is vastgesteld, voor zover het perceel [locatie] daarbij is opgenomen in het werkingsgebied "Centrum - wonen begane grond uitgesloten";
III. draagt de raad van de gemeente Ouder-Amstel op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II. wordt verwerkt in de geconsolideerde regeling op de landelijke voorzieningen;

IV. wijst het verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening af;

V. veroordeelt de raad van de gemeente Ouder-Amstel tot vergoeding van bij [verzoeker] in verband met de behandeling van het beroep en het verzoek opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 2.802,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;

VI. gelast dat de raad van de gemeente Ouder-Amstel aan [verzoeker] het door hem betaalde griffierecht, ten bedrage van € 388,00 voor de behandeling van het beroep en het verzoek vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. B.P.M. van Ravels, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. E.C. Stoof, griffier.

w.g. Van Ravels
voorzieningenrechter

w.g. Stoof
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 maart 2026

749