

## ANNOTATIE

### **Tycho Lam**

#### *Annotatie bij Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, 25-06-2014, ECLI:NL:RVS:2014:2307 (OGR-2014-0160)*

De huisvesting van arbeidsmigranten is in veel gemeenten een 'hot item'. In deze jurisprudentieperiode heeft de Afdeling twee uitspraken gedaan waarin een planologische regeling was getroffen voor de huisvesting van arbeidsmigranten. In beide zaken wordt het betreffende onderdeel van het bestemmingsplan vernietigd. In de uitspraak van 25 juni 2014 (Horst aan de Maas) ging het om een paraplubestemmingsplan waarin één uniforme regeling voor de bebouwde kom en één uniforme regeling voor het buitengebied van de gemeente was vastgelegd. De Afdeling acht het niet onredelijk dat de gemeenteraad dit onderscheid maakt. Dat lijkt mij juist. De ruimtelijke impact van de huisvesting van arbeidsmigranten in het buitengebied waar hoofdzakelijk agrarische bedrijfsactiviteiten worden uitgeoefend, is groter dan in de bebouwde kom die in hoofdzaak een woonfunctie heeft. Om deze reden is er voor huisvesting van arbeidsmigranten in het buitengebied dus meer maatwerk vereist. De planregel die de huisvesting van arbeidsmigranten binnen de bebouwde kom mogelijk maakt, luidt als volgt:

'Het is mogelijk om de gronden en bouwwerken met een woonbestemming te gebruiken of te laten gebruiken ten behoeve van huisvesting van arbeidsmigranten in woningen, mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

- a. Per woning mogen maximaal 10 personen worden gehuisvest;
- b. Per straat mag maximaal 10% van de woningen een arbeidsmigranten huisvesting worden gerealiseerd en mogen, eveneens per straat, maximaal 2 woningen met deze functie aaneengesloten zijn;
- c. Het moet gaan om huisvesting van arbeidsmigranten die (grotendeels) binnen de gemeente

Horst aan de Maas werkzaam zijn;

d. Parkeren dient op eigen terrein plaats te vinden.’

Deze planregel is in beroep niet bestreden, zodat de uitspraak van de Afdeling daarop geen betrekking heeft. Niettemin plaats ik een tweetal opmerkingen bij de planregel. De eerste opmerking is dat het mogelijk wordt gemaakt arbeidsmigranten te huisvesten in ‘woningen’. Het begrip ‘woning’ wordt in de planregels over het algemeen omschreven als een gebouw bestemd voor de huisvesting van één huishouden. Het is vaste jurisprudentie van de Afdeling dat ook minder traditionele samenlevingsvormen één huishouden kunnen vormen (zie ABRvS 6 februari 2008, 200703840/1, ECLI:NL:RVS:2008:BC3623; ABRvS 2 oktober 2013, 201211202/1/A1, ECLI:NL:RVS:2013:1348; en ABRvS 24 augustus 2011, 201101080/1/H1, ECLI:NL:RVS:2011:BR5681. Daarbij is wel van belang dat er sprake is van nagenoeg zelfstandige bewoning met een zekere mate van verbondenheid tussen de bewoners. Onduidelijk is of op basis van bovenstaande planregel vereist is dat de arbeidsmigranten tezamen een huishouden vormen. Daarvoor pleit dat huisvesting moet plaatsvinden in een ‘woning’. Daartegen pleit dat in de voorwaarden niet wordt verlangd dat sprake is van een gezamenlijke huishouding.

De tweede opmerking heeft betrekking op de voorwaarde dat het moet gaan om de huisvesting van arbeidsmigranten die (grotendeels) binnen de gemeente Horst aan de Maas werkzaam zijn (voorwaarde onder c). Naar mijn oordeel is deze voorwaarde onverbindend en dus niet handhaafbaar, omdat zij iedere ruimtelijke relevantie ontbeert.

Voor het buitengebied geldt de volgende planregel:

‘Het is mogelijk de gronden en bouwwerken met een woonbestemming te gebruiken of te laten gebruiken ten behoeve van huisvesting van arbeidsmigranten in woningen, mits voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:

- a. De locatie dient zich aansluitend op een daartoe geschikte en daar op afgestemde, c.q. daar op berekende, ontsluiting te bevinden;
- b. De bestaande bebouwing mag alleen worden uitgebreid, indien deze uitbreiding een integrale kwaliteitsverbetering van de locatie tot gevolg heeft en een meerwaarde heeft voor het verblijf van de bewoners;
- c. Het moet gaan om huisvesting van arbeidsmigranten die (grotendeels) binnen de gemeente Horst aan de Maas werkzaam zijn;
- d. Het maximale aantal te huisvesten arbeidsmigranten dient afgestemd te worden op de

omvang en ligging van de bebouwing, de bereikbaarheid van de locatie en de parkeervoorzieningen;

e. Er mogen geen bedrijfsmatige activiteiten gecombineerd worden met huisvesting op de locatie waar de woonbestemming zich bevindt;

f. Hergebruik van een woonbestemming dient vergezeld te gaan van ruimtelijke kwaliteitsverbeteringen (zoals opgenomen in de 'Structuurvisie Horst aan de Maas' onherroepelijk d.d. 9 april 2013) zoals een landschappelijke verbetering en/of afname van het bouwvolume;

g. Parkeren dient op eigen terrein plaats te vinden;'

In de uitspraak van de Afdeling staat de voorwaarde onder d centraal. De betreffende planregel doorstaat de rechterlijke toets niet, omdat deze onvoldoende objectief begrensd en daarmee te rechtsonzeker is. Op deze beslissing valt niets af te dingen. Daarbij is van belang dat er sprake is van een planregel die de huisvesting van arbeidsmigranten rechtstreeks mogelijk maakt. De Afdeling heeft de bestuurlijke lus toegepast en de gemeenteraad gelegenheid geboden om het door de Afdeling geconstateerde gebrek te herstellen. Naar mijn oordeel is het uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening noodzakelijk het aantal arbeidsmigranten dat op een perceel mag worden gehuisvest te beperken. Gebeurt dat niet, dan zullen de ruimtelijke gevolgen van de vestiging van een groot aantal arbeidsmigranten in het buitengebied in beeld gebracht moeten worden. Ik verwijs in dit verband naar de uitspraak van de Afdeling van 23 oktober 2013 (201302567/1/R1), waarin een planregel centraal stond die het in het algemeen mogelijk maakte woningen ten behoeve van studenten kamergewijs te verhuren. De Afdeling heeft deze planregel vernietigd omdat de ruimtelijke impact op basis van een maximale planologische invulling onvoldoende in beeld was gebracht. Bij de voorwaarden onder e en f, die bij de Afdeling niet aan de orde geweest zijn, kunnen ook vraagtekens worden geplaatst. De werking van de voorwaarde onder e illustreer ik aan de hand van een voorbeeld. Gesteld dat op een perceel een agrarische bestemming met een aanduiding 'bedrijfswoning' rust. Ik neem aan dat in dat geval de bedrijfswoning een 'woonbestemming' is waarop de planregel van toepassing is, zodat in de bedrijfswoning in beginsel arbeidsmigranten mogen worden gehuisvest. Op grond van de voorwaarde onder e zullen dan de agrarische bedrijfsactiviteiten gestaakt moeten worden, maar als dat gebeurt, ontstaat er strijd met de agrarische bestemming. Er ontstaat immers een reguliere woonfunctie. Ik kan mij niet voorstellen dat dat de bedoeling is. De voorwaarde onder f verplicht de initiatiefnemer ruimtelijke kwaliteitsverbeteringen toe te passen. Ik betwijfel of deze voorwaarde handhaafbaar is. De huisvesting van arbeidsmigranten wordt immers bij recht mogelijk gemaakt. In het kader van welk besluit moet/kan worden beoordeeld welke

kwaliteitsverbetering moet worden toegepast? Het lijkt mij in strijd met het rechtszekerheidsbeginsel dat die beoordeling pas in het kader van een besluit omtrent handhavend optreden plaatsvindt. De gestelde voorwaarde past naar mijn mening veel beter bij een plansystematiek waarbij door middel van een binnenplanse omgevingsvergunning medewerking verleend kan worden aan de huisvesting van arbeidsmigranten binnen een woonbestemming.

In het bestemmingsplan 'Roerdalen', dat in de uitspraak van 16 juli 2014 (ECLI:NL:RVS:2014:2618, OGR 2014-176) aan de orde is, is gekozen voor de constructie van een binnenplanse omgevingsvergunning. Ik verwijst naar rechtsoverweging 11.2 van de uitspraak waarin de relevante planregel wordt weergegeven. De reden van de vernietiging is technisch van aard. Veel interessanter is dat de Afdeling vaststelt dat de gemeenteraad heeft beoogd door middel van het in de planregels vastgelegde toetsingskader voor de binnenplanse omgevingsvergunning huisvesting van een groot aantal arbeidsmigranten (40 werknemers per bouwvlak) in het buitengebied voor een lange periode mogelijk te maken. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat de planregeling in strijd is met artikel 3.6 lid 1, aanhef en onder c van de Wro, omdat geen sprake is van een afwijkbevoegdheid op ondergeschikte onderdelen (zie hierover ook ABRvS 6 april 2011, 201004628/1/R3, ECLI:NL:RVS:2011:BQ0274 en ABRvS 23 september 2009, 200802543/1/R1, ECLI:NL:RVS:2009:BJ8324). Als de gemeenteraad huisvesting van zodanig grote aantallen arbeidsmigranten wil toestaan, zal daaraan een deugdelijke ruimtelijke afweging ten grondslag moeten liggen (zie ABRvS 23 oktober 2013, 201302567/1/R1, die hiervoor ook al aan de orde is gekomen).