

1. Algemene toelichting

In de “algemene beleidsuitgangspunten huisvesting (tijdelijke) arbeidskrachten Peel en Maas” is in paragraaf 7 aangegeven dat short-stay van tijdelijke werknemers bij de agrariër dient plaats te vinden door middel van een bestemmingsplan met een uitsterfconstructie.

Op 22 april 2014 zijn door het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Peel en Maas de “Beleidsregels huisvesting (tijdelijke) arbeidskrachten gemeente Peel en Maas, versie februari 2014” vastgesteld. In voornoemde beleidsregel is in paragraaf 2.4, onder a vastgelegd dat bestaande en nieuwe gevallen van short stay-huisvesting van tijdelijke arbeidskrachten bij agrarische bedrijven planologisch geregeld dient te worden door middel van een bestemmingsplan met een locatiegebonden uitsterfregeling. Dit houdt in dat de huisvesting mag blijven bestaan zolang als het agrarisch bedrijf in werking is. Als het agrarisch bedrijf stopt, dient het gebruik voor de huisvesting ongedaan te worden gemaakt.

2. Bevoegdheid tot het verlenen van omgevingsvergunning voor het logiesfunctie werknemers buiten bebouwde kom

Op 1 november 2014 is het ‘Besluit van 4 september 2014 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht’ (*Stb. 2014, nr. 333*) in werking getreden.

Op grond van voornoemde wijziging van het Bor is voor het bieden van logies (tijdelijk onderdak) voor werknemers de specifieke mogelijkheid gegeven om ook buiten de bebouwde kom, door middel van het verlenen van een omgevingsvergunning met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure, een gebruikswijziging van een bestaand gebouw toe te staan (*Stb. 2014, nr. 333, p. 54 en 55*). Daartoe is in artikel 4 van bijlage II bij het Bor, waarin de gevallen worden genoemd waarbij met een omgevingsvergunning met toepassing van [artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° Wabo](#) (de zogenoemde planologische ‘kruimelgevallen’) van het bestemmingsplan kan worden afgeweken, een nieuw onderdeel 9 ingevoegd dat als volgt luidt:

“het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers”.

Krachtens artikel 2.4, eerste lid Wabo is het college van burgemeester en wethouders bevoegd te beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c jo. artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder [2° Wabo](#) jo. artikel 4 van bijlage II Bor (kruimelgevallen).

De gemeenteraad heeft in dat geval geen bevoegdheid tot het afgeven van een verklaring van geen bedenkingen. In artikel 6.5, eerste lid Bor is bepaald dat voor zover een aanvraag betrekking heeft op de activiteit planologisch afwijken, en met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder [3° Wabo](#) wordt afgeweken van het bestemmingsplan, de omgevingsvergunning niet verleend mag worden dan nadat de gemeenteraad heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft. Aangezien de nieuwe bevoegdheid voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor een logiesfunctie voor werknemers is opgenomen in artikel 4 van bijlage II Bor (de zogenoemde ‘planologische kruimelgevallen’) wordt de omgevingsvergunning verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder [2° Wabo](#). Een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad is derhalve niet aan de orde.

Dit is volgens artikel 6.5 Bor alleen aan de orde als sprake is van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder [3° Wabo](#) wordt afgeweken van het bestemmingsplan.

3. Planologische medewerking via bestemmingsplanherziening wenselijk

Het college overweegt dat het gewenst is om planologische medewerking te verlenen aan het realiseren van short stay-huisvesting ten behoeve van tijdelijke arbeidskrachten ter plaatse van agrarische bedrijven door middel van bestemmingsplanherzieningen in plaats van door het verlenen van een omgevingsvergunning ex artikel 2.1, eerste lid, onder c jo. artikel [2.12, eerste lid, onder a, onder 2°](#) Wabo jo. artikel 4, onderdeel 9 van bijlage II Bor. Hiervoor bestaan de onderstaande redenen.

• inspraak gemeenteraad over het realiseren van short stay-huisvesting van tijdelijke arbeidskrachten te beslissen

Zoals in paragraaf 2 van deze toelichting is aangegeven is het college van burgemeester en wethouders het bevoegde gezag voor het verlenen van de omgevingsvergunning ex artikel 2.1, eerste lid, onder c jo. artikel [2.12, eerste lid, onder a, onder 2°](#) Wabo jo. artikel 4, onderdeel 9 van bijlage II Bor (de omgevingsvergunning voor de logiesfunctie van werknemers buiten de bebouwde kom). Aangezien hier sprake is van een omgevingsvergunning voor een zogenoemd “planologisch kruimelgeval” wordt de gemeenteraad niet om een verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in artikel 6.5, eerste lid Bor gevraagd.

Bij een herziening van het bestemmingsplan beschikt de gemeenteraad wel over een bevoegdheid inzake dit dossier, aangezien in artikel 3.1, eerste lid Wro is vastgelegd dat de gemeenteraad een bestemmingsplan vaststelt.

De gemeenteraad heeft in de “Algemene beleidsuitgangspunten huisvesting (tijdelijke) arbeidskrachten Peel en Maas” in paragraaf 7 vastgelegd dat bestaande en nieuwe gevallen van short stay-huisvesting planologisch geregeld worden aan de hand van een bestemmingsplan met een locatiegeboden uitsterfconstructie. Ook in de “Beleidsregels huisvesting (tijdelijke) arbeidskrachten Peel en Maas, versie februari 2014” is vastgelegd dat deze ontwikkelingen mogelijk zullen worden gemaakt door middel van een bestemmingsplan-herziening (paragraaf 2.4).

Aangezien de gemeenteraad zeggenschap wil houden over de vraag in welke gevallen, en op welke locaties short stay-huisvesting van tijdelijke arbeidskrachten ter plaatse van agrarische bedrijven plaatsvindt, is het wenselijk om deze ontwikkelingen mogelijk te maken door middel van bestemmingsplanherzieningen en niet door het verlenen van omgevingsvergunningen.

• mogelijkheid om uitsterfregeling te verbinden aan de short-stay huisvesting van tijdelijke arbeidskrachten

in de “Algemene beleidsuitgangspunten huisvesting (tijdelijke) arbeidskrachten Peel en Maas” (paragraaf 7) en de “Beleidsregels huisvesting (tijdelijke) arbeidskrachten Peel en Maas, versie februari 2014” (paragraaf 2.4) is aangegeven dat een locatiegebonden uitsterfconstructie moet worden verbonden aan de planologische regeling voor short stay-huisvesting van tijdelijke arbeidskrachten. Dit houdt in dat de huisvesting mag blijven bestaan zolang als het agrarische bedrijf in werking is. Als het agrarisch bedrijf stopt, dient het gebruik voor de huisvesting ongedaan te worden gemaakt.

Volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling, *AbRvS 20 juni 2012, nr. 201102364/1/R1*) is het opnemen van een uitsterfregeling in een bestemmingsplan, onder de werking van de Wro mogelijk en is het verbinden van een dergelijke regeling in het bestemmingsplan een bijzondere vorm van positief bestemmen, waarbij het gebruik, indien dit is beëindigd, niet opnieuw een aanvang mag nemen. Het verbinden van een uitsterfregeling aan een bestemmingsplan is dus juridisch mogelijk.

Uit de jurisprudentie kan worden afgeleid dat het verbinden van een uitsterfregeling aan een omgevingsvergunning ex artikel 2.1, eerste lid, onder c jo. artikel 2.12, [eerste lid, onder a, onder 2°](#) Wabo jo. artikel 4, onderdeel 9 van bijlage II Bor niet mogelijk is. Indien de omgevingsvergunning immers één jaar of langer niet gebruikt zou worden, dan treedt de uitsterfregeling in werking en vervalt de omgevingsvergunning. Het gebruik voor short stay-huisvesting mag immers, als na verloop van één jaar het gebruik is gestaakt, niet worden hervat.

De Afdeling (*AbRvS 9 april 2014, nr. 201302406/1/R2, AB 2014/198, m. nt. A.G.A. Nijmeijer*) oordeelde in een beroepszaak met betrekking tot een Natuurbeschermingswet-vergunning dat als sprake is van een in de wet opgenomen bevoegdheid tot intrekking van de vergunning geen voorschrift aan de vergunning kan worden verbonden waardoor deze vergunning van rechtswege zou komen te vervallen. In de Natuurbeschermingswet 1998 is niet in het van rechtswege vervallen van een onherroepelijk verleende vergunning voorzien. In de Nbw 1998 is uitputtend geregeld in welke gevallen het college bevoegd is een dergelijke vergunning in te trekken of te wijzigen. Reeds hierom staat volgens de Afdeling de Nbw 1998 eraan in de weg dat een onherroepelijk verleende vergunning voor een of meer handelingen wordt geacht (deels) niet langer te bestaan zonder dat daar een intrekking- of wijzigingsbesluit aan ten grondslag ligt.

Ook in de Wabo is in artikel 2.33 uitputtend omschreven in welke gevallen de omgevingsvergunning kan worden ingetrokken. In de juridische literatuur (*zie noot A.G.A. Nijmeijer in AB 2014/198 bij AbRvS 9 april 2014, nr. 201302406/1/R2*) wordt de regel uit deze uitspraak ook doorgetrokken naar de Wabo. Daarin wordt de conclusie getrokken dat ook in een omgevingsvergunning geen voorschrift kan worden opgenomen inhoudende dat de onherroepelijke omgevingsvergunning na verloop van tijd van rechtswege vervalt.

Aangezien de (on)mogelijkheid om een uitsterfregeling aan een omgevingsvergunning te verbinden nog niet is uitgekristalliseerd, en het verbinden van een uitsterfconstructie een vereiste is van de gemeenteraad (zie de "Algemene Beleidsuitgangspunten huisvesting tijdelijke arbeidskrachten Peel en Maas"), verdient het ook om deze reden de voorkeur om de short stay-huisvesting van tijdelijke arbeidskrachten door middel van een bestemmingsplanherziening te realiseren.

• **bestemmingsplan het instrument om dit soort ontwikkeling planologisch vast te leggen**

Bij de keuze voor het planologische instrument om de short stay-huisvesting van tijdelijke werknemers te regelen heeft het karakter van het bestemmingsplan (versus de omgevingsvergunning) een rol gespeeld. Reden daarvoor is dat een bestemmingsplan een toetsingskader biedt voor toekomstige ontwikkelingen. Het heeft daarom de voorkeur om zaken, waarvan bekend is dat deze een (langdurige) regeling vergen (zaken die structureel spelen), bij bestemmingsplan te regelen.

4. toelichting artikel 2, "Beleidsregel wijze van verlenen planologische medewerking aan huisvesting (tijdelijke) arbeidskrachten gemeente Peel en Maas"

1. Legalisering van bestaande gevallen van short stay-huisvesting van tijdelijke arbeidskrachten ter plaatse van agrarische bedrijven zal planologisch mogelijk worden gemaakt door middel van een herziening van het op dat moment vigerende bestemmingsplan op grond van artikel 3.1 Wro. Het college van burgemeester en wethouders zal géén gebruik maken van zijn bevoegdheid voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan zoals neergelegd in artikel 2.1, eerste lid, onder c jo. artikel 2.12, [eerste lid, onder a, onder 2°](#) Wabo jo. artikel 4, onderdeel 9 van bijlage II Bor.

Met 'short stay-huisvesting' wordt krachtens artikel 1, onder e van onderhavige Beleidsregel bedoeld verblijfsaccommodatie voor verblijf per arbeidskracht gedurende maximaal 6 maanden.

2. Nieuwe gevallen van short stay-huisvesting van tijdelijke arbeidskrachten ter plaatse van agrarische bedrijven zullen planologisch mogelijk worden gemaakt door een herziening van het op dat moment vigerende bestemmingsplan, waarbij door de initiatiefnemer aangetoond dient te worden dat

huisvesting elders niet mogelijk is. Het college van burgemeester en wethouders zal géén gebruik maken van zijn bevoegdheid voor het verlenen van een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan zoals neergelegd in artikel 2.1, eerste lid, onder c jo. artikel 2.12, [eerste lid, onder a, onder 2°](#) Wabo jo. artikel 4, onderdeel 9 van bijlage II Bor. Met 'short stay-huisvesting' wordt krachtens artikel 1, onder e van onderhavige Beleidsregel bedoeld verblijfsaccommodatie voor verblijf per arbeidskracht gedurende maximaal 6 maanden.

3. Het verlenen van medewerking aan het planologisch mogelijk maken van short stay-huisvesting van tijdelijke arbeidskrachten, zowel in de bestaande als in de nieuwe gevallen, zal alleen doorgang vinden als voldaan wordt aan de vereisten uit de "Beleidsregels huisvesting (tijdelijke) arbeidskrachten Peel en Maas, versie februari 2014."

4. Aan een bestemmingsplanherziening als bedoeld in het eerste of het tweede lid, wordt een uitsterfregeling verbonden waardoor, als het gebruik voor short stay-huisvesting van tijdelijke arbeidskrachten gedurende een periode van één jaar of langer wordt gestaakt, het gebruik voor deze functie niet meer mag worden hervat. Met een uitsterfregeling wordt derhalve bedoeld op een bijzondere vorm van positief bestemmen, waarbij het gebruik, indien dit is beëindigd, niet opnieuw een aanvang mag nemen. Als het gebruik als agrarisch bedrijf wordt gestopt, dan dient het gebruik voor de short-stay huisvesting ongedaan te worden gemaakt.

5. Het college van burgemeester en wethouders zal geen gebruik maken van zijn bevoegdheid om een omgevingsvergunning te verlenen op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder c jo. artikel [2.12, eerste lid, onder a, onder 2°](#) Wabo jo. artikel 4, onderdeel 9 van bijlage II Bor voor het realiseren van logiesfuncties voor werknemers buiten de bebouwde kom.

Dergelijke ontwikkelingen zullen planologisch mogelijk worden gemaakt door het op dat moment vigerende bestemmingsplan te herzien conform de daarvoor voorgeschreven procedure in de Wro. De redenen hiervoor zijn beschreven in paragraaf 3 van het algemene deel van de toelichting bij onderhavige beleidsregel.