

gemeente

HORST
A/D
MAAS

**Weigering omgevingsvergunning
(gewijzigd besluit) voor het bouwen
van verblijven voor arbeidsmigranten
op het adres Eickhorsterweg 5 te
America.**

Kenmerk: WABO-2018-0559

Zienswijzenrapport

Cluster Ruimte
Team Omgeving, augustus 2019

INLEIDING

De gemeente Horst aan de Maas heeft een weigering omgevingsvergunning in procedure gebracht voor het bouwen van verblijven voor arbeidsmigranten op de locatie Eickhorsterweg 5 te America.

De ontwerp-weigering omgevingsvergunning heeft op grond van het bepaalde in artikel 3.10 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) juncto afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) gedurende zes weken voor een ieder ter inzage gelegen met ingang van 22 februari 2019. De periode waarbinnen zienswijzen konden worden ingediend eindigde op 4 april 2019.

Naar aanleiding van de ter inzage liggende zienswijzen ingediend door:

	Naam	adres	postcode	plaats	ontvangst
1	Reclamant				Pro forma zienswijze: 4-4-2019 Aanvulling zienswijze: 17-4-2019

Ontvankelijkheid

De pro forma zienswijze van de rechtspersoon genoemd onder 1 is binnen de termijn van ter inzage legging bij het college van burgemeester en wethouders ingekomen dan wel tijdig aan dit bestuursorgaan verzonden. De aanvulling van deze zienswijze is eveneens binnen de daarvoor gestelde termijn bij het college van burgemeester en wethouders ingekomen dan wel tijdig aan dit bestuursorgaan verzonden.

Indeling van deze nota

Hieronder is de ingediende zienswijze samengevat en direct aansluitend, per onderdeel, (in cursief) beantwoord (deel I). Per zienswijze is afgesloten met een conclusie, waarin ook de consequenties voor de weigering omgevingsvergunning zijn aangegeven.

Vervolgens volgt een overzicht van de wijzigingen in de weigering omgevingsvergunning (deel II), waarbij onderscheid is gemaakt naar wijzigingen in de weigering omgevingsvergunning na zienswijze en ambtshalve wijzigingen. Tenslotte staat in de conclusie (deel III) het voorstel aan het college van burgemeester en wethouders hoe met de zienswijze rekening gehouden zou kunnen worden bij weigering van de omgevingsvergunning.

I SAMENVATTING VAN DE INGEDIENDE ZIENSWIJZEN

Reclamant 1

Samenvatting thema 1 – Procedureel

Reclamant stelt dat door de verantwoordelijke wethouder in de voorbereidende vergadering van 12 februari 2019 is medegedeeld dat er tijdens de procedure in procedureel en materieel opzicht veel is misgegaan vanwege het bestuursorgaan. Daarbij gaf hij tevens aan dat het besluit is herroepen. Een dergelijk besluit is echter nooit gepubliceerd en niet toegezonden aan de normaddressaat.

Reactie:

De wethouder heeft inderdaad in genoemde voorbereidende vergadering uitgelegd wat er was gebeurd en hoe een en ander zou worden opgelost. Daarbij heeft hij abusievelijk de verkeerde juridische terminologie gehanteerd. Er is geen sprake van het herroepen van het besluit. Derhalve is er ook nooit een herroepen besluit gepubliceerd noch toegezonden aan reclamant.

Wél is er sprake van het wijzigen van het besluit in primo op grond van artikel 6:19, lid 1 Awb en tevens van het herstellen van het toepassen van de onjuiste procedure op grond van artikel 7:11 Awb juncto artikel 6:15, leden 1 en 2 Awb juncto artikel 7:1, lid 1, aanhef en onder d Awb. Naar ons oordeel is er namelijk sprake van een materiële omissie in het besluit in primo alsmede van een procedurele omissie nu ons inziens afdeling 3.4 Awb toegepast had moeten worden, hetgeen is verzuimd.

Een materiële omissie in het besluit in primo kan op grond van artikel 6:19, lid 1 Awb hangende bezwaar via een gewijzigd besluit worden hersteld. Als er sprake is van een procedurele omissie, die bij de behandeling van het bezwaar wordt geconstateerd, dan dient het college alsnog de in afdeling 3.4 Awb voorgeschreven procedure te volgen en daarna het bezwaar ter behandeling als beroep door te zenden aan de bestuursrechter ingevolge voornoemde artikelen (zie ook: ABRS 16 juni 2010, ECLI:NL:RVS:2010:BM7750). Door het publiceren en ter inzage leggen van de onderhavige ontwerp-weigering omgevingsvergunning is de eerste stap gezet naar het herstel van het procedurele gebrek en de materiële omissie.

De zienswijze is ongegrond.

Samenvatting thema 2 – Procedureel

Reclamant geeft aan dat tegen het besluit in primo door diverse partijen bezwaar is ingediend. Een formele beslissing op bezwaar is echter niet (tijdig) verkregen. Reclamant stelt dat het bestuursorgaan heeft besloten om de procedure te transformeren, klaarblijkelijk van een reguliere procedure naar een uitgebreide procedure. Deze werkwijze is volgens haar niet alleen flagrant in strijd met het bestuursprocesrecht, maar het heeft haar ook beperkt in haar rechtsbescherming. Zij verkreeg geen beslissing op bezwaar, leeft in onzekerheid over de status van het besluit in primo en kan nu, althans dat stelt het bestuursorgaan voor, een zienswijze indienen ten aanzien van de ontwerp-weigering. Er is echter geen nieuwe aanvraag gedaan. Dat is een bijzonder vreemde (rechts)figuur, aldus reclamant.

Reactie:

Allereerst verwijzen wij naar onze reactie op thema 1 hiervoor. Op grond van de Awb is het aldus mogelijk om de gehanteerde werkwijze toe te passen. Hierdoor wordt reclamant overigens ook geenszins in zijn rechtsbescherming beperkt. Juist door het alsnog toepassen van afdeling 3.4 Awb is reclamant in de gelegenheid gekomen om een zienswijze tegen het voorgenomen gewijzigde besluit in te dienen en heeft hier ook gebruik van gemaakt.

De zienswijze is ongegrond.

Samenvatting thema 3 – Procedureel

Volgens reclamant is de door de gemeente ingezette c.q. gewijzigde procedure niet rechtens. De aanvraag omgevingsvergunning zag en ziet op bouwen, waarvoor een omgevingsvergunning ex artikel 2.1, lid 1 onder a Wabo is vereist. Het toetsingskader is in dat geval artikel 2.10, lid 1 Wabo en de reguliere procedure is dan van toepassing op basis van artikel 3.10 Wabo, zo stelt reclamant.

In de ontwerp-weigering gaat de gemeente klaarblijkelijk nog steeds uit van een omgevingsvergunning ex artikel 2.1, lid 1, sub a juncto artikel 2.10, lid 1 Wabo, gelet op de beschrijving van de activiteit, te weten "Bouwen". De gemeente verklaart echter wel afdeling 3.4 Awb van toepassing. Dat is bijzonder vreemd, omdat deze afdeling volgens reclamant niet van toepassing is op artikel 2.1, lid 1, onder a Wabo.

Reactie:

Allereerst merken wij op dat erkend moet worden, dat in de ontwerp-weigering de uitgevoerde toets aan de artikel 2.10 Wabo te summier is opgenomen. Dit wordt bij het definitieve besluit dan ook aangepast.

Daarnaast merken wij hierover het volgende op. Reclamant heeft een vergunning aangevraagd voor de activiteit "Bouwen". Hiervoor is inderdaad artikel 2.10 Wabo toetsingskader. Echter, op grond van artikel 2.10, lid 2 Wabo moet een aanvraag voor de activiteit "Bouwen" mede aangemerkt worden als een aanvraag voor de activiteit "Handelen in strijd met regels RO", als er sprake is van strijd met het bestemmingsplan. Voor de activiteit "Handelen in strijd met regels RO" moet vervolgens beoordeeld worden of vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 Wabo mogelijk is, aldus artikel 2.10, lid 2 Wabo. Indien dat niet het geval is, dan moet de aanvraag worden geweigerd. Naar ons oordeel, waarover hierna inhoudelijk meer, is er sprake van strijd met het bestemmingsplan en is toepassing van artikel 2.12 Wabo niet mogelijk. Derhalve moet de aanvraag worden geweigerd.

Voor wat betreft de toe te passen procedure is artikel 3.10, lid 1 Wabo leidend. Hierin is bepaald dat afdeling 3.4 Awb van toepassing is op de voorbereiding van een beschikking op de aanvraag omgevingsvergunning, indien de aanvraag geheel of gedeeltelijk betrekking heeft op de activiteit "Handelen in strijd met regels RO" en de vergunning slechts kan worden verleend met toepassing van artikel 2.12, lid 1, letter a, onder 3 Wabo. Dit geldt ook voor een weigering. Naar ons oordeel is er sprake van een aanvraag die mede ziet op de activiteit "Handelen in strijd met regels RO" (gelet op artikel 2.10, lid 2 Wabo) én is enkel toepassing van artikel 2.12, lid 1, letter a, onder 3 Wabo mogelijk, omdat het bestemmingsplan geen afwijkingsbevoegdheid kent (artikel 2.12, lid 1, letter a, onder 1 Wabo) en ook artikel 4 van Bijlage II van het Bor geen onderdelen kent waarbinnen het bouwplan past (artikel 2.12, lid 1, letter a, onder 2 Wabo). Dit betekent dan ook dat afdeling 3.4 Awb van toepassing is op de aanvraag.

De zienswijze is gegrond voor zover het de summiere verwerking van de toets aan artikel 2.10, lid 1 Wabo betreft in het ontwerp-besluit betreft. Voor het overige is de zienswijze ongegrond.

Samenvatting thema 4 – Procedureel

Mocht er sprake zijn van een aanvraag voor bouwen, waarbij tevens sprake is van een activiteit zoals omschreven in artikel 2.1, lid 1, onder c Wabo, dan dient het bestuursorgaan volgens reclamant de aanvraag ex lege aan te merken als een aanvraag in de zin van artikel 2.1, lid 1, onder c Wabo. Een en ander conform artikel 2.10, lid 2 Wabo. Deze aanvraag is behandeld en beoordeeld aan de hand van artikel 2.10, lid 1 Wabo, aldus reclamant. In de bezwaarfase is door het bevoegd gezag opeens een wijziging doorgevoerd ten aanzien van de procedure. Reclamant is dan ook van mening dat de verkeerde procedure is toegepast en dat het ontwerp-besluit, waarbij de procedure is aangepast, heeft te gelden als een beslissing op bezwaar, waarbij de noodzakelijke rechtsbescherming dan weliswaar ontbrak. Vast te stellen is volgens reclamant immers, dat een (tijdige) beslissing op bezwaar in de zin van artikel 7:10 Awb is uitgebleven.

Ook stelt reclamant vast dat het besluit in primo nooit is herroepen. In dat kader verwijst zij naar artikel 7:11, lid 2 Awb. Ten aanzien van het besluit in primo is evenwel erkend dat er fouten zijn gemaakt. Reclamant verzoekt de gemeente nadrukkelijk om de onrechtmatigheid van het primaire besluit te erkennen.

Reactie:

Allereerst verwijzen wij naar onze reactie op thema's 1 tot en met 3 hiervóór waarin genoegzaam is uitgelegd op basis van welke wetsbepalingen wij tot onze aanpak zijn gekomen. Naar ons oordeel biedt de Awb aldus de mogelijkheid om hangende bezwaar tot een gewijzigd besluit te komen en tevens om procedurele gebreken te herstellen. Daarbij is er geen sprake van een gebrek aan noodzakelijke rechtsbescherming; vanwege het alsnog toepassen van afdeling 3.4 Awb heeft reclamant de mogelijkheid om een zienswijze in te dienen en daarvan heeft zij ook gebruik gemaakt. Van het herroepen van het besluit in primo is ook geen sprake nu er sprake is van een gewijzigd besluit. De beoordeling van een eventuele onrechtmatigheid van het besluit in primo laten wij ter beoordeling van de bestuursrechter.

De zienswijze is ongegrond.

Samenvatting thema 5 – Procedureel

Reclamant stelt dat er, gelet op de toepassing van artikel 6:19, lid 1 Awb, sprake is van een nieuw besluit. Zij is van mening dat dit een onjuiste toepassing is van voornoemd artikel. Het artikel regelt volgens haar specifiek dat een nieuw besluit ter vervanging of wijziging van een besluit dat onderwerp van geschil is, in bezwaar of beroep mede betrekking heeft op dat nieuwe besluit. Van zo een situatie is volgens haar evenwel geen sprake. Reclamant wijst daarbij op Kamerstukken I 2010/11, 32450, 3, p. 36 e.v. waarin is vermeld dat als regel de intrekking of wijziging van een primair besluit op grondslag van een bezwaar behoort te geschieden in een beslissing op bezwaar als bedoeld in artikel 7:11, lid 2 Awb. Het is nu juist de formele beslissing op bezwaar die thans is uitgebleven. Aldus reclamant.

Het lijkt er volgens reclamant dan ook op dat getracht wordt om de gebreken in het besluitvormingsproces op een buitengerechtelijke wijze te herstellen. Door het gebruiken van artikel 6:19, lid 1 Awb alsof de bestuurlijke lus ook van toepassing zou zijn in de bezwaarfase. De Awb biedt bestuursorganen geenszins de mogelijkheid om de bestuurlijke lust toe te passen. Deze werkwijze is daarmee volgens reclamant onrechtmatig en onzorgvuldig gekozen door het

bestuursorgaan. Reclamant verzoekt de gemeente om ook ten aanzien van dit voorbereidingshandelen alsook ten aanzien van het (ontwerp)besluit de onrechtmatigheid te erkennen.

Reactie:

Wij verwijzen allereerst naar onze reactie op thema's 1 tot en met 4 hiervóór. Gelet daarop is er naar ons oordeel geen sprake van het op een buitengerechterlijke wijze herstellen van gebreken. De Awb biedt immers de mogelijkheid tot onze aanpak. De verwijzing naar de tekst uit de kamerstukken maakt dit niet anders. Reclamant legt de kamerstukken op dit punt naar ons oordeel namelijk niet juist uit. De alinea boven de geciteerde tekst beschrijft twee mogelijkheden om naar aanleiding van een bezwaarschrift terug te komen op een besluit in primo. Dit kan op basis van artikel 6:19 (nieuw primair besluit) of op basis van artikel 7:11 (heroverweging en beslissing op bezwaar). De kamerstukken geven vervolgens aan dat het in deze situatie in de praktijk met enige regelmaat voorkomt dat een nieuw primair besluit wordt genomen, dat dan als een herstelbesluit wordt aangemerkt waarop dan geen beslissing op bezwaar meer volgt, hetgeen wel zou moeten. In het door reclamant aangehaalde citaat is vervolgens enkel aangegeven dat hoewel een beslissing op bezwaar formeel niet is genomen, de bestuursrechter het herstelbesluit wel als zodanig moet aanmerken. In casu is er evenwel sprake van een andere situatie. Wij leggen dit uit.

Zoals hiervóór reeds geschetst, is er enerzijds sprake van een materiële omissie die op grond van artikel 6:19, lid 1 Awb via een gewijzigd besluit wordt hersteld en anderzijds is er sprake van een procedureel gebrek dat via artikel 7:11 Awb juncto artikel 6:15, leden 1 en 2 Awb juncto artikel 7:1, lid 1, aanhef en onder d Awb wordt hersteld. Hierdoor wordt alsnog toepassing gegeven aan afdeling 3.4 Awb en dat maakt dat het bezwaar uiteindelijk moet worden doorgezonden naar de rechtbank. In geval van toepassing van afdeling 3.4 Awb kan er immers geen bezwaar worden ingediend, maar moet direct beroep bij de bestuursrechter ingediend worden op grond van artikel 7:1, lid 1, letter d Awb. Met andere woorden: het college is in deze niet bevoegd tot het nemen van een beslissing op bezwaar.

Gelet op het voorgaande is er geen sprake van het toepassen van de bestuurlijke lus.

Van onrechtmatig toepassen van voorbereidingshandelingen is naar ons oordeel ook geen sprake.

De zienswijze is ongegrond.

Samenvatting thema 6 – Bouwbesluit

Reclamant stelt dat er in de ontwerp-weigering niet gedetailleerd is verwezen naar eventuele strijdigheden op basis van het Bouwbesluit. Hierdoor is volgens haar niet gemotiveerd wat de strijdigheden met het Bouwbesluit zijn, hetgeen een motiveringsgebrek inhoudt en tevens een onzorgvuldige totstandkoming van het besluit.

Reactie:

Naar ons oordeel hoeft niet per sé een verwijzing naar een wetsartikel opgenomen te worden, als voldoende duidelijk is omschreven waar de strijdigheid hem in zit. Naar ons oordeel is daarvan sprake. Desondanks wordt in het definitieve besluit een verwijzing naar de betreffende artikelen uit het Bouwbesluit opgenomen. Daarnaast wordt de passage over vuilwater geschrapt. Deze had niet opgenomen moeten worden.

De zienswijze is ongegrond.

Samenvatting thema 7 – Bouwbesluit

Reclamant stelt dat eventuele strijdigheden met het Bouwbesluit technisch zijn op te lossen door in de omgevingsvergunning daaromtrent voorschriften op te nemen, zoals volgens haar te doen gebruikelijk is. Reclamant zal het bouwplan realiseren met inachtneming van de gestelde eisen uit het Bouwbesluit en overige dwingendrechtelijke bepalingen van bouwrechtelijke en omgevingsrechtelijke aard.

Reactie:

Vanwege het voornemen om de aangevraagde vergunning te weigeren, is het opnemen van voorschriften niet aan de orde.

De zienswijze is ongegrond.

Samenvatting thema 8 – Bestemmingsplan, “bedrijf”

Reclamant geeft aan dat in artikel 3.5.3, onder e van het bestemmingsplan “Buitengebied Horst aan de Maas” en in het Paraplubestemmingsplan Huisvesting Arbeidsmigranten is bepaald dat in agrarische bedrijfsgebouwen structurele huisvesting van agrarische arbeidsmigranten is toegestaan, mits het gaat om huisvesting van arbeidsmigranten die op het bestaande bedrijf werkzaam zijn. Daarmee wordt volgens haar echter niet gezegd, dat “op het bestaande bedrijf” gelezen moet worden als beperkt tot de fysieke locatie van het (hoofd)bedrijf. Bedrijf moet volgens reclamant worden gelezen als een rechtspersoon in de zin van artikel 2:3 BW, een vennootschap zonder rechtspersoonlijkheid als omschreven in boek 7A BW dan wel een economische activiteit van de natuurlijke persoon die de onderneming drijft. Op het bestaande bedrijf is daarmee een ruimer begrip, te weten op een of meerdere terreinen van een “bedrijf” in ondernemingsrechtelijke zin werkzaam zijn.

Reactie:

Inherent aan een bestemmingsplan is dat een bestemming locatie-specifiek is. Dit betekent dan ook dat hetgeen in de regels is bepaald juist op die specifieke locatie moet worden toegepast. Als er in de regels wordt gesproken over “bedrijf”, dan gaat het dus ook om het bedrijf dat op die specifieke locatie is gevestigd. Hierbij is de privaatrechtelijke status van het bedrijf niet van belang. Dit kan ook niet anders, want een andere lezing zou betekenen dat hetgeen binnen een bestemming op de ene locatie van het bedrijf in privaatrechtelijke zin is toegestaan, dus ook op een andere locatie is toegestaan terwijl de bestemming daar mogelijk heel anders is. Dat zou dan tot ongewenste situaties kunnen leiden.

De zienswijze is ongegrond.

Samenvatting thema 9 – Bestemmingsplan, “verkeersveiligheid”

Volgens reclamant bevat het verkeerskundig advies louter beschrijvingen en veronderstellingen. Er is volgens haar geen gedegen onderzoek verricht naar de verkeerskundige situatie ter plaatse, laat staan dat er een onafhankelijk onderzoek is verricht. Ook blijft een inventarisatie van alternatieven volledig buiten beschouwing. Volgens reclamant geeft het advies geen blijk van enig onderzoek dat zou zijn verricht naar alternatieve wegverbindingen. Reclamant is daarom van mening dat het verkeerskundig advies onzorgvuldig is voorbereid en dat er sprake is van een gebrekkige motivering.

Reactie:

Het standpunt van reclamant wordt niet begrepen. Het verkeerskundig advies is opgesteld door een verkeerskundige, die bij de gemeente werkzaam is. De gemeente wordt geacht zelf te kunnen beoordelen of er sprake is van een verkeerskundig veilige situatie. Om die reden zijn er ook verkeerskundigen in dienst. Zij beoordelen de effecten van aanvragen voor een omgevingsvergunning op de verkeersveiligheid en zijn vanuit hun functie objectief. Er is overigens ook geen wettelijke verplichting om een verkeerskundig adviesbureau in te schakelen voor het beoordelen van aanvragen voor een omgevingsvergunning. De gemeente kan dit dus zelf doen.

Door reclamant wordt daarbij enkel gesteld dat het verkeerskundig advies louter beschrijvingen en veronderstellingen bevat. Reclamant heeft geen eigen verkeerskundig onderzoek overgelegd waaruit dit blijkt.

Voor wat betreft alternatieven merken wij op, dat de aanvraag leidend is. Op basis daarvan is er sprake van uitwegen op de Eickhorsterweg. Dit is dan ook de situatie die verkeerskundig beoordeeld moet worden en die is beoordeeld.

De zienswijze is ongegrond.

Samenvatting thema 10 – Bestemmingsplan, “verkeersveiligheid”

Reclamant merkt op dat in het besluit is aangegeven dat er ter plaatse sprake is van een geslotenverklaring van de weg. Reclamant kan echter niet vaststellen of het verkeersbesluit waarmee de Eickhorsterweg dan wel de Schiksedijk gesloten is verklaard op de juiste wijze is gepubliceerd in de Staatscourant.

Reactie:

De geslotenverklaring waar in het verkeerskundig advies aan wordt gerefereerd, betreft het verkeersbesluit van 3 november 2009, waarmee reclamant bekend is. Dit besluit is feitelijk ook geëffectueerd door de bebording en de en de aanleg van de landbouwsluit.

De zienswijze is ongegrond.

Samenvatting thema 11 – Bestemmingsplan, “verkeersveiligheid”

Indien er een verkeersbesluit is genomen, dan zou volgens de gemeente gemotoriseerd verkeer deswege geen gebruik mogen maken van de Eickhorsterweg en de Schiksedijk, met uitzondering van landbouwbestemmingsverkeer en bewoners van de woning aan de Eickhorsterweg 5 te America. Die stellingname wijkt volgens reclamant af van de inhoud van het verkeersbesluit van 3 november 2009 dat reclamant heeft ontvangen van de gemeente en is volgens reclamant dan ook onjuist. Bij dit besluit is bepaald dat een gedeelte van de Eickhorsterweg – voor alle motorvoertuigen met uitzondering van landbouwverkeer – wordt afgesloten tussen de Essenweg en (Eickhorsterweg) huisnummer 52 zoals weergegeven op de bijbehorende situatietekening. Met dat verkeersbesluit is echter niet besloten tot afsluiting van de Eickhorsterweg in de richting van de Schiksedijk en Slikweg. Dat gedeelte blijft, gelet op de inhoud van het besluit, toegankelijk en kan gebruik worden voor regulier verkeer. De stellingname van de gemeente over de geslotenverklaring is dan ook onjuist. Aldus reclamant.

Reactie:

De stelling van reclamant dat de Eickhorsterweg slechts is afgesloten voor gemotoriseerd verkeer tussen huisnummer 5 en de Essenweg is juist. Dit had dan ook anders geformuleerd moeten worden in het verkeerskundig advies en in het ontwerpbesluit en wordt aangepast. Een en ander maakt het advies evenwel niet anders. Wij lichten dit toe.

In het verleden is een bewuste keuze gemaakt om gemotoriseerd verkeer te weren van de Schiksedijk en Eickhorsterweg. Een en ander met als doel om een veilige fietsroute te realiseren. De route wordt namelijk intensief gebruikt door zowel utilitair als recreatief fietsverkeer. Het wegvak fungeert als school-thuisroute en als recreatieve fietsroute. Het aandeel gemotoriseerd verkeer blijft op dit moment beperkt tot landbouwbestemmingsverkeer en bewoners van de woning aan Eickhorsterweg 5 te America.

In het verleden is geen rekening gehouden met grootschalige huisvesting van arbeidsmigranten op Eickhorsterweg 5 en de toename van gemotoriseerd verkeer op het westelijk deel van de route. De veiligheid voor fietsers kan niet geborgd worden als medewerking wordt verleend aan het initiatief. De Schiksedijk en Eickhorsterweg liggen buiten de bebouwde kom waar een snelheidsregime geldt van 60 km/u. Omdat voorzieningen als fietssuggestiestroken of vrij liggende fietspaden ontbreken, is het risico op conflicten groot. Ook het verschil in snelheid is een groot veiligheidsrisico. Daarbij is de weginrichting ook niet geschikt om grote aantallen fietsers en autoverkeer veilig langs elkaar te laten bewegen. Het is kortom niet mogelijk c.q. gewenst om extra gemotoriseerd verkeer toe te laten op de Schiksedijk en Eickhorsterweg tussen de bebouwde komgrens in America en de Essenweg. Het heeft een ernstig nadelig effect op de verkeersveiligheid voor fietsers.

De zienswijze is gegrond voor zover het de verwijzing naar de geslotenverklaring in het ontwerpbesluit betreft. Voor het overige is de zienswijze ongegrond.

Samenvatting thema 12 – Bestemmingsplan, “verkeersveiligheid”

Reclamant stelt dat de realisatie van een huisvestingsvoorziening voor arbeidsmigranten niet zal leiden tot een omvangrijke toename van gemotoriseerd verkeer, omdat de arbeidsmigranten werkzaamheden zullen verrichten op het erf dan wel op de landerijen aan de Eickhorsterweg 5 of tweemaal daags (te weten heen en terug) van en naar een specifiek aan het bedrijf toebehorende locatie gebracht zullen worden.

Daar komt volgens reclamant bij dat landbouwvoertuigen – apparaten met een grotere omvang en massa – in algemene zin een grotere impact hebben op de verkeersveiligheid dan enkele auto's. Dat de weg erftoegangstype II is, maakt des te meer duidelijk dat de huidige toelaatbaarheid van landbouwvoertuigen meer impact heeft op de verkeersveiligheid dan enkele wagens dan wel busjes. Op een weg met een breedte van drie meter kunnen twee landbouwvoertuigen elkaar in twee richtingen tegemoetkomen. De weginrichting zou nu dan ook al niet geschikt moeten zijn voor de hiervoor beschreven verkeersbewegingen door landbouwvoertuigen.

Reactie:

Los van het feit dat er als gevolg van de huisvesting van arbeidsmigranten hoe dan ook sprake zal zijn van een toename van gemotoriseerd verkeer, is in casu van belang dat er door ons een keuze is gemaakt om de Eickhorsterweg – Schiksedijk autoluw te maken. In het verkeerskundig advies is helder beschreven dat dit voortkomt uit het willen borgen van de verkeersveiligheid van de vele fietsers die over deze route gaan. Deze reden is nog onverkort van toepassing en

het zou hier tegenin druisen als wij nu zouden besluiten om de weg weer vrij te geven. Voor wat betreft de opmerking over de weginrichting merken wij op dat deze niet ter zake doend is althans de vergelijking gaat mank. De hoeveelheid landbouwverkeer is vele malen minder dan de hoeveelheid autoverkeer bij openstelling van de weg.

De zienswijze is ongegrond.

Samenvatting thema 13 – Beleidskader Huisvesting Arbeidsmigranten Horst aan de Maas 2010

Reclamant geeft aan dat in de ontwerp-weigering is vermeld dat het bouwplan niet in overeenstemming is met het Beleidskader Huisvesting Arbeidsmigranten Horst aan de Maas 2010. Volgens reclamant is dit geen toetsingskader nu er sprake is van de activiteit "Bouwen", zoals ook in de ontwerp-weigering is aangegeven. Hiervoor geldt het limitatief-imperatief stelsel van artikel 2.10, lid 1 Wabo. Het beleidskader is daarin niet opgenomen als weigeringsgrond.

Als het beleidskader wel van toepassing zou zijn geweest, dan stelt reclamant vast dat de stellingname door de gemeente ongemotiveerd is gebleven. Het zorgvuldigheidsbeginsel is op dit punt daarom niet in acht genomen.

Reactie:

Zoals hiervóór is aangegeven is er sprake van strijd van het bestemmingsplan en moet de aanvraag om die reden mede worden aangemerkt als een aanvraag omgevingsvergunning voor de activiteit "Handelen in strijd met regels RO". Dit maakt dat niet alleen artikel 2.10, lid 1 Wabo toetsingskader is, maar (op grond van artikel 2.12, lid 1, aanhef Wabo) ook de goede ruimtelijke ordening. Dat betekent dat er ook een toets aan gemeentelijk beleid uitgevoerd moet worden.

Erkend moet worden dat de ontwerp-weigering geen motivering bevat waarom er sprake is van strijd met het gemeentelijk beleid ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten. Dit wordt hersteld bij het definitieve besluit. Hierbij is overigens van belang, dat inmiddels een nieuw beleid voor de huisvesting van arbeidsmigranten is vastgesteld door de gemeenteraad en is gepubliceerd. Nu de aanvraag ex nunc getoetst moet worden, vormt dit nieuwe beleid het toetsingskader voor de aanvraag en zal dit in het definitieve besluit dan ook als uitgangspunt worden genomen. Overigens is de uitkomst gelijk.

De zienswijze is gegrond voor zover het de motivering in de ontwerp-weigering van de strijd met het gemeentelijk beleid inzake huisvesting van arbeidsmigranten betreft. Voor het overige is de zienswijze ongegrond.

Samenvatting thema 14 – Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Reclamant is van mening dat de besluiten tot op heden onzorgvuldig zijn voorbereid en genomen en dat stellingnames van de gemeente onvoldoende zijn gemotiveerd. Dit levert een strijdigheid op met het zorgvuldigheidsbeginsel ex artikel 3:2 Awb en het motiveringsbeginsel ex artikel 3:46 juncto artikel 3:47, lid 1 Awb.

Daarnaast stelt reclamant dat het rechtszekerheidsbeginsel met voeten is getreden. Van het bestuursorgaan mag immers verwacht worden dat het besluiten op een dusdanige manier formuleert en motiveert dat reclamant precies weet waar zij aan toe is. Daar is bij deze

gewijzigde procedure en de gebrekkige informatie daaromtrent geen sprake van (geweest) volgens reclamant.

Bovendien moet de overheid de geldende rechtsregels juist en consequent toepassen. Ook dat heeft zij volgens reclamant nagelaten blijkens de toegegeven fout(en) en de procedure die nu wordt gehanteerd.

Reactie:

Allereerst merken wij op dat als gevolg van de toepassing van afdeling 3.4 Awb de mogelijkheid bestaat om eventuele tekortkomingen in het ontwerp-besluit te corrigeren bij het definitieve besluit. Dat is inherent aan de zienswijzeprocedure. Er is dan niet meteen sprake van een motiveringsgebrek of onzorgvuldig handelen. Daarnaast hebben wij hierboven duidelijk geschetst dat naar ons oordeel sprake is van een gelegitimeerde handelswijze; de Awb biedt ons inziens de mogelijkheid om de geconstateerde materiële en procedurele gebreken van het besluit in primo te herstellen.

Overigens hebben wij reclamant in een persoonlijk onderhoud met de wethouder op de hoogte gesteld van onze aanpak en de reden waarom. Wij delen de mening van reclamant dat er sprake zou zijn van gebrekkige informatie dan ook niet.

De zienswijze is ongegrond.

Samenvatting thema 15 – Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Reclamant merkt op dat de gemeente dubbelzinnig communiceert en met twee maten meet. Relevant hierbij is dat in de media nieuwsartikelen verschenen over de dringende noodzaak van huisvesting voor arbeidsmigranten. Reclamant wijst op berichten op nieuwsforum 1limburg d.d. 21 september 2018 met titel “Tijdelijk onderkomen buitenlandse arbeiders broodnodig” en een artikel d.d. 17 februari 2019 met de titel “Met spoed gezocht: bedden voor arbeidsmigranten”.

In beide artikelen worden leden van het college geciteerd en blijkt dat er een noodzaak is van huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente Horst aan de Maas. Waar het bestuursorgaan welwillend meewerkt aan verzoeken van andere ondernemers, in de nabijheid, wijkt zij hier ten aanzien van reclamant ongemotiveerd af van die handelswijze en meet met twee maten. Dit levert strijd met het gelijkheidsbeginsel en strijd met het verbod van willekeur op. Aldus reclamant.

Reactie:

Dat er sprake is van een dringende noodzaak van huisvesting van arbeidsmigranten betekent niet, dat dan alle aanvragen omgevingsvergunning voor dergelijke huisvesting gehonoreerd moeten worden. Hiervoor is nog altijd een ruimtelijke afweging noodzakelijk. De goede ruimtelijke ordening vormt zoals gezegd in casu het toetsingskader en zowel vanwege de verkeerskundige situatie als vanwege de strijdigheid met het gemeentelijk beleid voor huisvesting van arbeidsmigranten is daarvan geen sprake.

De zienswijze is ongegrond.

Samenvatting thema 16 – Algemene beginselen van behoorlijk bestuur

Reclamant verzoekt, gelet op zijn zienswijze, de in primo verleende omgevingsvergunning in stand te laten c.q. (opnieuw) te verlenen. Mocht de gemeente van mening zijn dat de in primo verleende omgevingsvergunning alsnog moet worden gewijzigd door middel van de ingezette

procedure, dan verzoekt reclamant de gemeente om rekening te houden met de inhoud van haar zienswijze en ook met haar conclusie dat deze omgevingsvergunning alsnog kan worden verleend.

Reactie:

Gelet op het bovenstaande blijven wij van mening dat de gevraagde omgevingsvergunning moet worden geweigerd. De zienswijze geeft ons geen aanleiding om de vergunning alsnog te verlenen.

De zienswijze is ongegrond.

Conclusie

De zienswijze is gegrond voor zover het de summiere verwerking van de toets aan artikel 2.10, lid 1 Wabo, de verwijzing naar de geslotenverklaring van Eickhorsterweg en Schiksedijk, en de motivering van de strijd met het gemeentelijk beleid inzake huisvesting van arbeidsmigranten in het ontwerp-besluit betreft. Dit zal dan ook in het definitieve besluit worden aangepast. Voor het overige is de zienswijze ongegrond. De zienswijze heeft geen consequenties voor de weigering van de omgevingsvergunning

II OVERZICHT VAN DE WIJZIGINGEN IN DE WEIGERING OMGEVINGSVERGUNNING

A. Wijzigingen n.a.v. ingebrachte zienswijzen

De ingediende zienswijzen hebben op de volgende punten consequenties gehad voor de weigering omgevingsvergunning.

Wijzigingen in de weigering omgevingsvergunning

a. Paragraaf 2.2.1, gedachtestreepje 5

De passage ten aanzien van vuilwater had niet opgenomen moeten worden. Daarnaast ontbreekt een verwijzing naar wettelijke bepalingen. Daarom wordt gedachtestreepje 5 vervangen door de volgende tekst:

- Het bouwplan niet voldoet aan de voorschriften van het Bouwbesluit. Het plan voldoet namelijk niet aan de energieprestatie-eis, zoals deze in artikel 5.2 Bouwbesluit is opgenomen. Het ingediende document "Toetsing Bouwbesluit" van Milieu Adviesbureau, d.d. 10 september 2014 is gedateerd en voldoet niet aan de eisen van het Bouwbesluit. De prestatie moet maximaal 1,0 zijn in plaats van 1,4. In dit rapport zijn de uitgangspunten voor warmte-isolatie ook niet conform de gestelde eisen in artikel 5.3 van het Bouwbesluit. Echter, op de tekening van adviesbureau Van de Ligt, blad 01, d.d. 16 augustus 2018, is wel uitgegaan van de juiste waarde voor de warmte-isolatie. Het document "Toetsing Bouwbesluit" dient overeen te komen met artikel 5.2 en 5.3 van het Bouwbesluit.

b. Paragraaf 2.2.1, gedachtestreepje 11

In de motivering ten aanzien van de onevenredige aantasting van de verkeersveiligheid is opgenomen, dat de Eickhorsterweg en de Schiksedijk gesloten zijn verklaard voor gemotoriseerd verkeer. Dit is niet juist, omdat de geslotenverklaring geldt voor de Eickhorsterweg vanaf huisnummer 5 tot aan de Essenweg. Om die reden wordt gedachtestreepje 11 vervangen door de volgende tekst:

- Op grond van voorwaarde f geen sprake mag zijn van onevenredige aantasting van de verkeersveiligheid. Uit het onderzoek verkeersveiligheid, dat als bijlage aan dit besluit is gehecht, blijkt dat als gevolg van de huisvesting van arbeidsmigranten sprake zal zijn van onevenredige aantasting van de verkeersveiligheid. Op basis van de aanvraag worden er parkeerplaatsen aangelegd, hetgeen betekent dat de arbeidsmigranten gebruik zullen maken van vervoer per auto of per bus(je).

In het verleden is een bewuste keuze gemaakt om gemotoriseerd verkeer te weren van de Schiksedijk en Eickhorsterweg. Een en ander met als doel om een veilige fietsroute te realiseren. De route wordt namelijk intensief gebruikt door zowel utilitair als recreatief fietsverkeer. Het wegvak fungeert als school-thuisroute en als recreatieve fietsroute. Hiertoe is de Eickhorsterweg vanaf huisnummer 5 tot aan de Essenweg gesloten verklaard voor gemotoriseerd verkeer (zoals een auto) met uitzondering van landbouwbestemmingsverkeer en bewoners van de woning aan Eickhorsterweg 5 te America. Het aandeel gemotoriseerd verkeer blijft op dit moment dan ook beperkt tot landbouwbestemmingsverkeer en bewoners van de woning aan Eickhorsterweg 5 te America.

In het verleden is geen rekening gehouden met grootschalige huisvesting van arbeidsmigranten op Eickhorsterweg 5 en de toename van gemotoriseerd verkeer op het westelijk deel van de route. De veiligheid voor fietsers kan niet geborgd worden als medewerking wordt verleend aan het initiatief. De Schiksedijk en Eickhorsterweg liggen buiten de bebouwde kom waar een snelheidsregime geldt van 60 km/u. Omdat voorzieningen als fietssuggestiestroken of vrij liggende fietspaden ontbreken, is het risico op conflicten groot. Ook het verschil in snelheid is een groot veiligheidsrisico.

Daarbij zijn de Schiksedijk en Eickhorsterweg gecategoriseerd als erftoegangsweg type II. Dit betekent dat er sprake is van een secundaire weg waarop geen markering is aangebracht. De breedte van de weg is ca. 3 meter. Deze weginrichting is niet geschikt om grote aantallen fietsers en autoverkeer veilig langs elkaar te laten bewegen.

Het is kortom niet mogelijk c.q. gewenst om extra gemotoriseerd verkeer toe te laten op de Schiksedijk en Eickhorsterweg tussen de bebouwde komgrens in America en de Essenweg. Het heeft een ernstig nadelig effect op de verkeersveiligheid voor fietsers. Met andere woorden de verkeersveiligheid wordt daarmee onevenredig aangetast.

c. Paragraaf 2.2.1, gedachtestreepjes 12 t/m 14

De motivering ten aanzien van de toetsing aan artikel 2.10, lid 1 Wabo is te summier.

Daarnaast is verzuimd om aan te geven dat de aanvraag op grond van artikel 2.10, lid 2 Wabo mede aangemerkt wordt als een aanvraag voor de activiteit "Handelen in strijd met regels RO". Ook is de motivering ten aanzien van de toetsing aan het beleid voor huisvesting van arbeidsmigranten te summier en dient het nieuwe beleid voor huisvesting van arbeidsmigranten nu als toetsingskader. Om die reden worden gedachtestreepjes 12 t/m 14 vervangen door de volgende tekst:

- *Wij de aanvraag voor de activiteit "Bouwen" op grond van artikel 2.10, lid 2 Wabo mede aanmerken als een aanvraag voor de activiteit "Handelen in strijd met regels RO", nu er sprake is van strijd met het bestemmingsplan.*
- *Wij op grond van artikel 2.10, lid 2 Wabo voor de activiteit "Handelen in strijd met regels RO" moeten beoordelen of vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 Wabo mogelijk is.*
- *Vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 Wabo ingevolge artikel 2.12, lid 1, aanhef Wabo enkel mogelijk is, indien de aanvraag niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening.*
- *Er naar ons oordeel sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening, omdat de verkeersveiligheid zoals hiervóór omschreven in het gedrang komt en omdat de aanvraag niet past binnen het gemeentelijk Beleid Arbeidsmigranten 2019 - Short stay en Long stay en er geen reden is om van dit beleid af te wijken.*
- *Het Beleid Arbeidsmigranten 2019 - Short stay en Long stay op 18 juni 2019 door de gemeenteraad is vastgesteld en op 27 juni 2019 is gepubliceerd en vervolgens op 28 juni 2019 in werking is getreden, waardoor het betrokken moet worden bij de besluitvorming over de onderhavige aanvraag.*
- *Het Beleid Arbeidsmigranten 2019 – Short stay en Long stay, deel I (Short stay) (hierna: het beleid) in casu van toepassing is, hetgeen betekent dat er getoetst moet worden aan de algemene uitgangspunten en de specifieke uitgangspunten voor huisvesting binnen de agrarische sector.*
- *De aanvraag in strijd is met de algemene uitgangspunten van het beleid, omdat niet voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:*

- (1) er moet sprake zijn van een SNF Certificering: de aanvraag bevat geen SNF certificaat.*
- (2) de woonvoorziening voorziet in 1-persoons en maximaal 2-persoons slaapkamers: de woonvoorziening voorziet in 6-persoons slaapkamers.*
- (3) er moet sprake zijn van recreatieve voorzieningen in en buiten het gebouw: volgens de situatie- en bestektekening wordt hierin niet voorzien.*
- (4) de huisvesting moet tijdelijk zijn: de aanvraag ziet op een permanente woonvoorziening.*
- (5) er moet een omgevingsdialoog worden gehouden door de aanvrager alvorens hij de aanvraag omgevingsvergunning indient: de aanvrager heeft geen omgevingsdialoog gehouden.*
- *De aanvraag in strijd is met de specifieke uitgangspunten voor huisvesting binnen de agrarische sector, omdat niet voldaan wordt aan de volgende voorwaarden:*
- (1) de huisvesting moet tijdelijk zijn: de aanvraag ziet op een permanente woonvoorziening.*
- (2) de woonvoorziening moet daar gesitueerd worden waar de hoofdvestiging van het volwaardig agrarisch bedrijf aanwezig is: de woonvoorziening wordt niet gesitueerd waar de hoofdvestiging van het volwaardig agrarisch bedrijf is gesitueerd. Deze is immers gelegen aan Midden Peelweg 10 te America. Afwijken van deze voorwaarde is vanwege de verkeersveiligheid (zoals hierboven is beargumenteerd) ruimtelijk niet gewenst.*
- *Gelet hierop en op het gegeven dat de strijdigheden met het bestemmingsplan dusdanig zwaarwegende belangen betreffen dat daaraan niet voorbij kan worden gegaan, dient de vergunningaanvraag naar ons oordeel te worden geweigerd op grond van artikel 2.10, lid 1 Wabo wegens strijdigheid met het bestemmingsplan. Een afwijking van het bestemmingsplan is naar ons oordeel dan ook niet aan de orde.*

B. Ambtshalve wijzigingen

Ambtshalve worden de volgende wijzigingen doorgevoerd.

Wijzigingen in de weigering omgevingsvergunning

a. Paragraaf 1.1

In deze paragraaf is de procedure beschreven. Er is sprake van een gewijzigd besluit. Het besluit in primo is als gevolg van ingediende bezwaren juridisch beoordeeld. Hierbij is geconstateerd, dat de verkeerde procedure (regulier in plaats van uitgebreid) is doorlopen. Het verdient aanbeveling om dit in de paragraaf toe te lichten. Daarom wordt de volgende tekst opgenomen als begin van de paragraaf:

Er is sprake van een gewijzigd besluit. Het besluit in primo is als gevolg van ingediende bezwaren juridisch beoordeeld. Hierbij is geconstateerd, dat de verkeerde besluitvormingsprocedure is doorlopen (regulier in plaats van uitgebreid). Wij maken gebruik van de mogelijkheid uit artikel 7:11 Awb juncto artikel 6:15, leden 1 en 2 Awb juncto artikel 7:1, lid 1, aanhef en onder d Awb om dit procedurele gebrek hangende bezwaar te herstellen en alsnog de uitgebreide voorbereidingsprocedure als besluitvormingsprocedure te doorlopen.

b. Paragraaf 1.6

In deze paragraaf is aangegeven in welke periode de ontwerp weigering omgevingsvergunning ter inzage heeft gelegen. In de kop van deze paragraaf staat abusievelijk "Ontwerp omgevingsvergunning". Dit wordt gewijzigd in:

"Ontwerp weigering omgevingsvergunning"

c. Paragraaf 1.6, tweede zin

In deze paragraaf is aangegeven in welke periode de ontwerp weigering omgevingsvergunning ter inzage heeft gelegen. Tevens is in de tweede zin van de paragraaf open gelaten of er een zienswijze gedurende deze periode is ingediend. Dit wordt gewijzigd in:

Binnen deze termijn is een zienswijze binnengekomen. Deze zienswijze heeft ons geen aanleiding gegeven voor het nemen van een ander besluit. Voor de inhoudelijke behandeling van de zienswijze verwijzen wij naar het zienswijzenrapport, dat als bijlage onderdeel uitmaakt van dit besluit.

d. Paragraaf 1.7

In deze paragraaf is de zienswijzeprocedure uitgelegd. Nu het besluit definitief is genomen, is deze fase voorbij en dient hier informatie te worden opgenomen over het instellen van beroep en voorlopige voorziening. Tevens dient hierin de inzagetermijn van het definitieve besluit te worden opgenomen. Dit wordt gewijzigd volgens de standaardtekst, die hiervoor wordt gehanteerd.

e. Paragraaf 1.8

Deze paragraaf bevat een opsomming van de documenten die onderdeel uitmaken van het besluit. Het zienswijzenrapport is hier nog niet in opgenomen, maar hoort hier wel onderdeel van uit te maken.

Om die reden wordt de volgende tekst opgenomen:

- *Zienswijzenrapport*, documentnummer 19-0095650

III CONCLUSIE

Op grond van de hoofdstukken I en II wordt de aangevraagde omgevingsvergunning onder aanpassing van de tekst in de paragrafen 1.1, 1.6 tot en met 1.8 en 2.2.1 van het besluit conform hoofdstuk II, onder letters A en B van dit zienswijzenrapport, definitief geweigerd.