

gemeente

**HORST
A/D
MAAS**

Correctieve herziening

Paraplubestemmingsplan

‘Huisvesting arbeidsmigranten’

Toelichting

oktober 2014

INHOUDSOPGAVE

Toelichting

1	INLEIDING.....	3
1.1	Aanleiding en doel	3
1.2	Ligging en begrenzing plangebied.....	3
1.3	Vigerend bestemmingsplan	3
1.4	Leeswijzer	3
2	UITSPRAAK ABRs.....	4
2.1	Paraplubestemmingsplan “Huisvesting Arbeidsmigranten”	4
2.2	Beroep en uitspraak	4
3	PLANBESCHRIJVING	5
3.1	Inleiding	5
3.2	Het beleidskader.....	5
3.3	Regeling voor woningen in het buitengebied	5
4	UITVOERBAARHEID.....	7
4.1	Haalbaarheid	7
4.2	Economische uitvoerbaarheid	7
4.3	Maatschappelijke uitvoerbaarheid	7
5	WIJZE VAN BESTEMMEN	8
5.1	Algemeen.....	8
5.2	Verbeelding.....	8
5.3	Regels.....	8
5.4	Handhaving.....	8
	COLOFON.....	10
	BIJLAGE	11

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding en doel

Op 25 juni 2013 heeft de gemeenteraad het paraplubestemmingsplan “Huisvesting Arbeidsmigranten” vastgesteld. Tegen dit besluit is één beroep ingesteld. Op 25 juni 2014 heeft de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna ABRS) hierover uitspraak gedaan, waarbij de planregel artikel 3 lid 3.1 sub d is vernietigd (zaaknr. 201308231/1/R3). Tevens heeft ABRS de gemeenteraad opgedragen om binnen 20 weken na verzending van haar uitspraak een nieuw besluit te nemen over deze (vernietigde) planregel en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mede te delen. De uitspraak is als bijlage bij deze toelichting opgenomen.

Met voorliggend correctief bestemmingsplan is uitvoering gegeven aan bovenstaande opdracht van ABRS. Het plan bevat (nieuwe) planregels, die worden toegevoegd aan artikel 3 van de regels van paraplubestemmingsplan “Huisvesting Arbeidsmigranten”.

1.2 Ligging en begrenzing plangebied

Net als het paraplubestemmingsplan heeft voorliggend plan betrekking op alle bestemmingsplannen en beheersverordeningen van de gemeente Horst aan de Maas die op 4 juni 2013 vigeerden of waarvan het ontwerp voor die datum ter inzage was gelegd.

1.3 Vigerend bestemmingsplan

Het voorliggende bestemmingsplan betreft een reparatie van het geldende paraplubestemmingsplan “Huisvesting Arbeidsmigranten”. Dit plan is voor het gehele grondgebied van de hele gemeente vastgesteld als aanvulling op alle vigerende en in ontwerp ter inzage gelegde bestemmingsplannen en beheersverordeningen van de gemeente Horst aan de Maas tot en met 4 juni 2013.

1.4 Leeswijzer

De toelichting bestaat uit 5 hoofdstukken. Na deze inleiding wordt in hoofdstuk 2 ingegaan op de uitspraak van de Afdeling Rechtspraak van de Raad van State over het ingestelde beroep op het paraplubestemmingsplan “Huisvesting Arbeidsmigranten”. Vervolgens bevat hoofdstuk 3 een onderbouwing van de gemaakte keuzes, die ten grondslag liggen aan voorliggend plan. In hoofdstuk 4 wordt de haalbaarheid en uitvoerbaarheid van het plan beschreven. Ten slotte wordt in hoofdstuk 5 de juridische regeling van voorliggend plan toegelicht.

2 UITSPRAAK ABRS

2.1 Paraplubestemmingsplan “Huisvesting Arbeidsmigranten”

Het paraplubestemmingsplan voorziet in een uniforme planologische regeling voor de huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente Horst aan de Maas. Deze regeling is een vertaling van de uitgangspunten die zijn vastgelegd in het “Beleidskader Huisvesting Arbeidsmigranten Gemeente Horst aan de Maas 2010”. Dit beleidskader heeft als doel om voldoende en kwalitatief goede en veilige huisvesting voor (tijdelijke) arbeidsmigranten in de gemeente te realiseren.

In het paraplubestemmingsplan wordt, conform het beleidskader, onderscheid gemaakt tussen huisvesting van arbeidsmigranten:

- in reguliere woningen;
- in bestaande complexen (zoals kloosters, zorgcomplexen, schoolgebouwen, asielzoekerscentra en kantoorpanden);
- in nieuw te bouwen gebouwen (alleen in kernrandzones);
- in of bij bestaande agrarische bedrijven;
- op bestaande recreatieterreinen.

Ten aanzien van huisvesting in reguliere woningen is in de regels van het paraplubestemmingsplan een nader onderscheid gemaakt tussen woningen in de bebouwde kom en woningen in het buitengebied, omdat deze gebieden ruimtelijk en functioneel een ander karakter hebben. Dit verschil komt naar voren in één van de uitgangspunten van het beleidskader voor woningen in de kernen. Deze heeft als doel om concentraties van gehuisveste arbeidsmigranten te voorkomen, teneinde de sociale cohesie en het karakter van woonstraten niet aan te tasten. In het buitengebied is dit minder aan de orde.

2.2 Beroep en uitspraak

Tegen het op 25 juni 2013 vastgestelde bestemmingsplan “Huisvesting Arbeidsmigranten is beroep bij de Raad van State ingesteld. Een deel van dit beroep werd door ABRS gegrond verklaard, wat heeft geleid tot de vernietiging van artikel 3 lid 3.1 sub d. De uitspraak is als bijlage bij deze toelichting opgenomen.

Het vernietigde artikel 3 lid 3.1 sub d luidt als volgt:

“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;”

In het beroep werd gesteld dat in artikel 3 lid 3.1 sub d van de planregels ten onrechte geen maximum is gesteld aan het aantal arbeidsmigranten dat in een gebied in het buitengebied mag worden gehuisvest. De regeling in het plan van het aantal arbeidsmigranten dat mag worden gehuisvest, is volgens de reclamant te vrijblijvend, waardoor een onevenredige concentratie van arbeidsmigranten in een bepaald deel van het buitengebied kan ontstaan.

Vanwege het verschil tussen kernen en buitengebied heeft ABRS geoordeeld, dat het uitgangspunt dat voor de huisvesting van arbeidsmigranten in reguliere woningen in het buitengebied maatwerk nodig is, niet onredelijk is. Echter ABRS acht de toetsingsmaatstaf in artikel 3 lid 3.1 sub d onvoldoende objectief begrensd en daarmee rechtsonzeker. Om die reden is deze planregel vernietigd en heeft ABRS de gemeente opgedragen om een nieuw besluit te nemen.

3 PLANBESCHRIJVING

3.1 Inleiding

In navolging van de uitspraak van ABRS is een nieuwe regeling ontworpen ter vervanging van de oorspronkelijke en vernietigde planregel. ABRS heeft de planregel alleen om technische redenen vernietigd; de onderliggende uitgangspunten heeft ze niet bekritiseerd en daarmee bevestigd. Om die reden is ook de nieuwe regeling gebaseerd op dezelfde uitgangspunten, die ten grondslag liggen aan het paraplubestemmingsplan “Huisvesting Arbeidsmigranten”.

3.2 Het beleidskader

In het paraplubestemmingsplan is het gemeentelijk beleid ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten planologisch-juridisch vertaald. Dit beleid heeft ondermeer tot doel te voorkomen dat de sociale cohesie en het karakter van een straat wordt aangetast door huisvesting van arbeidsmigranten in reguliere woningen. Hiervoor zijn in het beleidskader de volgende uitgangspunten vastgelegd:

- Binnen de bebouwde kom kunnen binnen een woonbestemming niet meer dan tien mensen worden gehuisvest, buiten de kom wel. In het beleidskader is vervolgens geen maximum voor woningen in het buitengebied aangegeven.
- In een woonstraat mag in maximaal 10 % van de woningen en in maximaal twee aaneengesloten woningen huisvesting van arbeidsmigranten worden gerealiseerd. Deze regels zijn bedacht met woonstraten in kernen voor ogen. In het beleidskader is op dit punt geen aandacht besteed woningen in het buitengebied. Echter, indien deze beleidsregel letterlijk wordt vertaald naar het buitengebied, kan dat in specifieke gevallen ertoe leiden dat geen huisvesting van arbeidsmigranten mogelijk is. In het buitengebied zijn er namelijk veel straten met minder dan tien woonbestemmingen. De beleidsregel, zoals opgenomen in het beleidskader, is nooit bedoeld om huisvesting in het buitengebied onmogelijk te maken. Om die reden kan de beschreven beleidsregel niet worden overgenomen in de regeling voor woningen in het buitengebied, maar is maatwerk gewenst.

3.3 Regeling voor woningen in het buitengebied

De ABRS heeft in haar uitspraak bovenstaande redenering niet ter discussie gesteld, maar geoordeeld dat de juridische vertaling van het gewenste maatwerk niet objectief begrensd was. Bovenstaande uitgangspunten kunnen dus gehandhaafd blijven als basis voor de formulering van een nieuwe regeling, die wel objectief is begrensd.

In grote delen van het buitengebied liggen woningen (en agrarische bouwblokken) op grotere afstand van elkaar dan woningen binnen kernen. Omdat concentratie in het buitengebied hierdoor nauwelijks op de loer ligt, zal de sociale cohesie (indien daarvan al sprake is in het buitengebied) en het karakter van de straat niet snel worden aangetast. Natuurlijk bestaan er situaties dat woningen wel dicht bij elkaar liggen, zoals bijvoorbeeld in gehuchten, buurtschappen of bebouwingslinten. Om te voorkomen dat juist in dergelijke gebieden ongewenste concentratie van gehuisveste arbeidsmigranten plaatsvindt, is een nieuwe regeling opgesteld gebaseerd op een minimum afstand (200 meter) tussen woningen waar arbeidsmigranten zijn gehuisvest. Door deze afstand hemelsbreed te meten wordt bereikt dat ook bij een kruising van meerdere straten geen concentratie van grote aantallen gehuisveste arbeidsmigranten ontstaat.

Conform het beleid is geen maximum aantal personen per woning vastgelegd. Dit is bij grote afstanden tussen woningen minder relevant. Het onherroepelijke paraplubestemmingsplan bevat reeds planregels, die het aantal te huisvesten arbeidsmigranten in woningen mogelijk beperkt vanwege de ruimtelijke uitstraling op de omgeving. Het gevaar bestaat namelijk dat bij grote aantallen mensen in één woning de uitstraling naar buiten toe niet langer aansluit bij het karakter van het

landelijk gebied. Vooral het gebruik van de buitenruimte is daarbij van belang, waarbij parkeren dan de grootste impact op de omgeving kan hebben. De aanwezigheid van voldoende parkeerplaatsen op eigen terrein is een vereiste, dat reeds in de planregeling van het paraplubestemmingsplan is opgenomen (artikel 3 lid 3.1 sub g). Daarnaast bevat artikel 12 (overige regels) van het paraplubestemmingsplan regels ook planregels ten aanzien van de uitstraling op de omgeving.

Om maatwerk te kunnen leveren is aan artikel 3 tenslotte een afwijkingsregeling toegevoegd voor situaties dat een woning op kortere afstand dan 200 meter is gelegen van een andere woning waar reeds arbeidsmigranten zijn gehuisvest. Om de concentratie in de hand te kunnen houden kan alleen ontheffing worden verleend voor een afstand tot minimaal 100 meter en onder de voorwaarde dat in de woning die nieuwe huisvesting voor arbeidsmigranten moet bieden maximaal tien arbeidsmigranten mogen wonen.

4 UITVOERBAARHEID

4.1 Haalbaarheid

In een bestemmingsplan dient door middel van onderzoeken aangetoond te worden dat een plan beleidsmatig en milieutechnisch haalbaar is. Voorliggend bestemmingsplan betreft een technische reparatie van het paraplubestemmingsplan “Huisvesting Arbeidsmigranten” In dit plan is de haalbaarheid reeds onderzocht en aangetoond. De reparatie bevat geen inhoudelijke wijzigingen, die nieuwe afwegingen met betrekking tot de haalbaarheid vragen. Om die reden wordt op dit punt volstaan met een verwijzing naar hoofdstuk 3 van de toelichting van het paraplubestemmingsplan “Huisvesting Arbeidsmigranten”.

4.2 Economische uitvoerbaarheid

Op grond van artikel 9, lid 2 van het Besluit op de ruimtelijke ordening moet de gemeente de uitvoerbaarheid van bestemmingen die in de naaste toekomst zullen worden gerealiseerd onderzoeken.

Voorliggende bestemmingsplan heeft geen financiële gevolgen voor de gemeente, omdat het slechts een reparatie van het paraplubestemmingsplan “Huisvesting Arbeidsmigranten” betreft. In dat plan is de economische uitvoerbaarheid reeds verantwoord. Er is geen sprake van een bouwplan als bedoeld in artikel 6.2.1 Besluit ruimtelijke ordening. Het opstellen en voorleggen van een exploitatieplan is dan ook niet nodig.

4.3 Maatschappelijke uitvoerbaarheid

De ABRS heeft één planregel van het paraplubestemmingsplan “Huisvesting Arbeidsmigranten” vernietigd en de rest van het plan volledig in stand gelaten. Dit betekent dat dit bestemmingsplan (uitgezonderd de vernietigde planregel in art 3 lid 3.1 sub d) onherroepelijk is.

De ABRS heeft de gemeente opgedragen om binnen 20 weken een nieuw besluit te nemen ten aanzien van de vernietigde planregel en deze op de wettelijk voorgeschreven wijze en binnen de daarvoor gestelde termijn bekend te maken en mede te delen. De ABRS heeft daarbij niet aangegeven dat ze het nodig vindt dat bij de voorbereiding van het nieuwe besluit de procedure van afdeling 3.4 van de Awb opnieuw dient te worden doorlopen. Bovendien is daarvoor de gestelde termijn van 20 weken te beperkt. Tenslotte treft het voorliggende bestemmingsplan geen belangen, die niet al eerder aan de orde zijn geweest of zouden kunnen zijn geweest. Om die reden heeft voorliggend bestemmingsplan voorafgaand aan de vaststelling door de gemeenteraad niet ter inzage gelegen.

Nadat de gemeenteraad voorliggend bestemmingsplan heeft vastgesteld, is het mogelijk om tegen dit besluit beroep in te stellen bij de ABRS.

5 WIJZE VAN BESTEMMEN

5.1 Algemeen

De ABRS heeft de planregel artikel 3 lid 3.1 sub d van paraplubestemmingsplan “Huisvesting Arbeidsmigranten” vernietigd. Het daardoor ontstane ‘gat’ in de planregeling wordt door voorliggend bestemmingsplan opgevuld.

5.2 Verbeelding

Net als het parapluplan is voorliggend bestemmingsplan van toepassing op zowel digitale als analoge plannen. Vandaar dat voorliggend bestemmingsplan op ruimtelijkeplannen.nl alleen gekoppeld is aan de gronden waar een digitaal bestemmingsplan geldt. Ten behoeve van de analoge plannen is een verbeelding gemaakt waarop is aangegeven waar voorliggend bestemmingsplan van toepassing is.

Voorliggend paraplubestemmingsplan voorziet alleen in de aanvulling van de regels van bestemmingsplan “Huisvesting Arbeidsmigranten” en niet in een aanpassing van de verbeelding van bestemmingsplannen en beheersverordeningen.

5.3 Regels

Ter vervanging van het vernietigde artikel 3 lid 3.1 sub d van paraplubestemmingsplan “Huisvesting Arbeidsmigranten” is een nieuwe planregel opgesteld. Deze bepaalt dat in het buitengebied de afstand tussen (reguliere) woningen waar arbeidsmigranten gehuisvest kunnen worden minimaal 200 meter dient te bedragen. De onderlinge afstand dient hemelsbreed gemeten te worden vanuit de grenzen van de bestemmingsvlakken van de betreffende woonbestemmingen.

Tevens is een regeling opgesteld, die het voor Burgemeester en Wethouders mogelijk maakt om onder voorwaarden af te wijken van de nieuwe planregel. Deze afwijkingsmogelijkheid geldt als toevoeging aan de regels van het onherroepelijke paraplubestemmingsplan. Er kan worden afgeweken tot een minimale afstand van 100 meter tussen woningen. Deze afstand dient op dezelfde wijze als hiervoor beschreven te worden gemeten. De afwijkingsmogelijkheid kan alleen worden toegepast door het college voor een woning waarin maximaal 10 arbeidsmigranten worden gehuisvest. Deze beperking geldt alleen voor de woning waarvoor de afwijking wordt toegepast. De andere woning, waar op dat moment al arbeidsmigranten zijn gehuisvest, wordt niet beperkt door deze regel.

Deze regels zijn een toevoeging aan het paraplubestemmingsplan “Huisvesting Arbeidsmigranten” en dienen dus in samenhang met de regels van dat plan te worden gelezen en toegepast.

5.4 Handhaving

Het is van belang dat de regels die de overheid stelt, worden nageleefd en dat, als dit niet gebeurt, adequaat kan worden opgetreden. Dit wordt handhaving genoemd en dit is een item dat in de afgelopen jaren steeds meer in de belangstelling is komen staan, vooral als gevolg van enkele ingrijpende incidenten zoals de vuurwerkramp in Enschede en de cafébrand in Volendam.

Werd in vroeger jaren handhaving vooral gezien als een nogal vrije bevoegdheid van de overheid, waarop derden slechts in beperkte mate aanspraak konden maken, inmiddels is dat mede als gevolg van de jurisprudentie van de Raad van State gewijzigd in een beginselplicht tot handhaving. Dit betekent dat de overheid, zeer bijzondere omstandigheden daargelaten, dient op te treden tegen overtreding van regels en dit ongeacht de vraag of derden hierom hebben verzocht. Die beginselplicht houdt ook in dat derde belanghebbenden de overheid hier op kunnen aanspreken, zodat zij een veel sterker positie hebben dan vroeger het geval was.

Door dit alles is het aantal handhavingzaken toegenomen en vele overheidsinstanties hebben een handhavingbeleid ontwikkeld.

De gemeenten Horst aan de Maas en Venray hebben sinds 1 april 2005 via een gemeenschappelijke regeling hun handhavingcapaciteit gebundeld. Beleidsuitgangspunten voor toezicht en handhaving zijn vastgelegd in de Nota Integraal Handhavingbeleid Horst en de Maas en Venray (2012-2015). Het beleidsplan bevat naast visie, doelstellingen en prioriteiten ook de werkwijzen hoe met geconstateerde overtredingen wordt omgegaan en welke strategieën daarbij worden gevolgd. Ook wordt invulling gegeven aan de vele eisen die wet- en regelgeving aan de gemeentelijke taakuitvoering stelt.

De gemeenten Horst aan de Maas en Venray voeren hun handhavingstaken uit op basis van de volgende visie:

De gemeenten Horst aan de Maas en Venray stellen een gezonde, veilige, leefbare en groene leefomgeving centraal. Handhaving is één van de middelen om de kwaliteit van wonen, leven en werken te behouden en te versterken. Het bestuur streeft naar een gestructureerd en integraal handhavingbeleid waarbij preventief beleid voorop staat. De betrokkenheid en het eigen verantwoordelijkheidsbesef van de burgers, bedrijven en instellingen moeten daarbij worden vergroot. Als de preventieve inzet (informatievoorziening) niet werkt en het geschonken vertrouwen wordt beschaamd, volgt daadwerkelijke handhavend optreden. Zo krijgt iedereen de aanpak die hij/zij verdient.

De uit deze visie voortvloeiende doelstellingen en beleidsuitgangspunten van het handhavingbeleid zijn:

1. Appelleren aan de eigen verantwoordelijkheid;
2. Preventie gaat boven repressie;
3. Draagvlak creëren;
4. Klantgericht handelen;
5. Alleen noodzakelijke en handhaafbare kaders stellen.

Concreet betekent dit dat nadrukkelijk wordt ingezet op preventie. Leidend uitgangspunt is dat burgers, bedrijven en instellingen worden vertrouwd in een rechtmatige uitoefening van hun activiteiten. Er wordt daarbij van uitgegaan dat het maatschappelijk veld, met gerichte voorlichting en communicatie, verantwoordelijk kan worden gemaakt (en gehouden) voor de naleving van voor hen geldende wet- en regelgeving. Daarbij past een bewuste differentiatie van de handhavinginzet. In een jaarlijks op te stellen handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) worden de prioriteiten vertaald naar actie. Het jaarlijkse HUP wordt vastgesteld door de colleges van burgemeester en wethouders van beide gemeenten en ter kennis gebracht van de gemeenteraden.

Het onderwerp handhaving is van groot belang in het kader van de ruimtelijke ordening. Immers gebruik en/of bebouwing in strijd met een bestemmingsplan is zichtbaar en heeft alleen daardoor al een ruimtelijke impact.

Als het gaat om handhaving is het op de eerste plaats van belang dat de regels duidelijk zijn zodat de burger weet waar hij zich aan moet houden. Verder is het van belang dat de regels actueel zijn, immers verouderde regelgeving spreekt niet meer aan en maakt de neiging om deze naast zich neer te leggen groter.

COLOFON

© gemeente Horst aan de Maas, oktober 2014

BIJLAGE