

Memo provinciaal toezicht huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten

Inleiding en vraagstelling

1. Met de uitbreiding van de Europese Unie in oostelijke richting is het aantal tijdelijke arbeidsmigranten in Nederland toegenomen. Deze tijdelijke arbeidsmigranten hebben huisvesting nodig. Het is een taak van de Nederlandse overheid om erop toe te zien dat die huisvesting correct en veilig is en voldoet aan de regelgeving.
2. Deze taak ligt primair bij de gemeenten. De gemeenten zijn het bevoegd gezag bij het verlenen van de omgevingsvergunningen en dienen daarbij te beoordelen of de huisvesting waarvoor vergunning wordt aangevraagd voldoet aan de regelgeving. Het zijn ook de gemeenten die de planologische besluiten nemen op grond waarvan de realisatie van huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten mogelijk wordt gemaakt.
3. Dit memo gaat over de vraag welke rol de provincies hebben als toezichthouder van de gemeenten.
4. **In het eerste deel** van dit memo zal worden beschreven welke wettelijke bevoegdheden de provincies hebben om toezicht te houden op de wijze waarop gemeenten hun taak bij de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten uitvoeren.
5. **In het tweede deel** van het memo zal worden beschreven aan welke normen dat toezicht van de provincies moet voldoen. Dat wil zeggen aan welke voorwaarden moet zijn voldaan willen de provincies daadwerkelijk kunnen ingrijpen in de wijze waarop gemeenten hun taak uitvoeren.
6. **In het derde deel** van dit memo wordt beschreven aan welke wettelijke normen de huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten moet voldoen en welke wetgeving daarop van toepassing is.
7. **In het vierde deel** van het memo wordt ingegaan op de vraag welke mogelijkheden de provincies hebben om de realisatie van voldoende huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten af te dwingen. Daar gaat het derhalve niet over de vraag op welke wijze kan worden voorkomen dat onveilige en kwalitatief ontoereikende huisvesting wordt gerealiseerd of in gebruik is, maar of de daadwerkelijke realisatie van huisvesting kan worden afgedwongen.
8. Het memo sluit met een conclusie en aanbevelingen.

1: de wettelijke grondslagen van het toezicht

A: artikel 124 Gemeentewet

9. Met de Wet revitalisering generiek toezicht zijn de toezichtinterventies in beginsel beperkt tot de Gemeentewet (en de Provinciewet). De specifieke toezichtbevoegdheden uit afzonderlijke wetten zijn daarbij gesaneerd, met uitzondering van de specifieke toezichtbevoegdheden van de Wet ruimtelijke ordening (zie onder).
10. De belangrijkste provinciale bevoegdheid staat in artikel 124 van de Gemeentewet. Het College van GS is op grond van dit artikel bevoegd om in plaats van het gemeentebestuur te handelen indien het gemeentebestuur haar taak verwaarloost.¹ Die bevoegdheid krachtens artikel 124 Gemeentewet is beperkt tot taken die de gemeente in medebewind uitvoert. Artikel 124 van de Gemeentewet beperkt deze provinciale bevoegdheid namelijk tot die situatie dat de raad, het College van B&W of de burgemeester "een bij of krachtens een andere dan deze wet" gevorderde taak niet goed uitvoert. Het artikel heeft derhalve geen betrekking op autonome gemeentelijke taken.
11. De provinciale bevoegdheid ex artikel 124 Gemeentewet moet duidelijk onderscheiden worden van de bevoegdheid gemeentelijke besluiten te vernietigen. Die bevoegdheid is op grond van artikel 132 van de Grondwet voorbehouden aan de Regering. Gemeentelijke besluiten kunnen alleen bij Koninklijk Besluit worden vernietigd (wegens strijd met het recht en/of het algemeen belang). De provincie heeft daarbij overigens wel een eigen taak (zie onder).
12. Artikel 124 van de Gemeentewet daarentegen geeft de bevoegdheid aan het college van GS om in de plaats van het gemeentebestuur dat besluit te nemen of die handeling te verrichten die krachtens de wet eigenlijk door het gemeentebestuur had moeten worden genomen.
13. In het tweede deel van dit memo wordt ingegaan op de vraag in welke situatie dit instrument ingezet kan worden.

B: artikel 273A Gemeentewet

14. Op grond van artikel 132 van de Grondwet komt het spontane vernietigingsrecht van besluiten alleen toe aan de Regering. Maar met de Wet revitalisering generiek toezicht is de rol van de provincie daarbij versterkt.

¹ De Commissaris van de Koning is bevoegd wanneer de burgemeester zijn taken verwaarloost.

15. Op grond van artikel 273A van de Gemeentewet kan het College van GS een besluit van de raad of het College van B&W ter vernietiging aan de betrokken minister voordragen, indien dat besluit naar oordeel van GS voor vernietiging in aanmerking komt. (De Commissaris van de Koning is bevoegd wanneer het gaat om een besluit van de burgemeester)
16. Een besluit komt voor vernietiging in aanmerking wanneer het in strijd is met het recht of het algemeen belang. Deze norm staat in artikel 10:35 van de Algemene wet bestuursrecht dat op vernietiging van besluiten van toepassing is.
17. De voordracht schorst het ter vernietiging voorgedragen besluit indien het binnen 10 dagen nadat het College van GS kennis heeft genomen van het besluit ter vernietiging wordt voorgedragen. Het is ook mogelijk om na die termijn van 10 dagen een besluit ter vernietiging voor te dragen, maar in dat geval heeft die voordracht geen schorsende werking. De termijn van schorsing bedraagt maximaal 4 weken binnen welke termijn de minister het besluit moet hebben geschorst (in het kader van nader onderzoek) of vernietigd.
18. Daarnaast kan het college van GS op grond van artikel 273A lid 3 van de Gemeentewet een besluit gedurende 10 dagen schorsen. Binnen deze termijn kan het college dan nader onderzoeken of hij het besluit daadwerkelijk van de minister ter vernietiging voor zal dragen. Indien het college van GS binnen deze termijn van 10 dagen het besluit alsnog ter vernietiging voordraagt blijft de schorsing in stand tot het moment dat de minister heeft beslist (mits binnen 4 weken). Anders vervalt de schorsing.

C: artikel 3.8 lid 6 Wet ruimtelijke ordening (Wro), artikel 3.13 lid 2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en artikel 4.1 Wro

19. Het College van GS kan op grond van artikel 3.8 lid 6 Wro en artikel 3.13 lid 2 Wabo een reactieve aanwijzing geven ten aanzien van een bestemmingsplan of een omgevingsvergunning verleend met toepassing van artikel 2.12 lid 1 onderdeel A onder 3 waardoor dat (deel van het) bestemmingsplan of de vergunning niet inwerking treedt. Deze bevoegdheid bestaat wanneer het bestemmingsplan in strijd is met provinciaal planologisch beleid, al dan niet in voorbereiding, en tegen het ontwerpbestemmingsplan c.q. de ontwerp-omgevingsvergunning eerder tijdig een zienswijze is ingediend.
20. Op grond van deze bepaling kan bijvoorbeeld voorkomen worden dat huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten wordt gerealiseerd binnen een bedrijventerrein, mits de provincie beleid voert om woningen/huisvesting op een bedrijventerrein tegen te gaan, bijvoorbeeld om functiemenging tegen te gaan. Indien dat beleid is vastgelegd in een verordening als bedoeld in artikel 4.1 van de Wro is nog het volgende van belang:

- a. Bestemmingsplannen en omgevingsverordeningen zullen op grond van artikel 4.1 Wro moeten voldoen aan het bepaalde in de provinciale verordening. Als een verordening rechtstreeks werkende regels bevat is de verordening een weigeringsgrond voor de omgevingsvergunning en kan alleen na een verkregen verklaring van geen bedenkingen van GS vergunning worden verleend.
- b. De verordening kan met ingang van (vermoedelijk) 1 november 2014 eveneens van toepassing worden verklaard op gemeentelijke besluiten waarbij op grond van artikel 2.12 eerste lid onderdeel a onder 2 van de Wabo wordt afgeweken van een bestemmingsplan.

NB: zie staatsblad 2013, 189 Wet van 15 mei 2013 tot intrekking van de Wet op de Raad voor de Wadden etc., artikel III A.

- c. Het gaat daarbij om de mogelijkheid om op grond van de gevallen genoemd in artikel 4 van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht af te wijken van het bestemmingsplan (de kruimelgevallenregeling). Voor ons onderwerp is van belang dat deze mogelijkheden met ingang van (vermoedelijk) 1 november 2014 worden uitgebreid. Onder meer met de volgende vrijstellingsmogelijkheden:
 - op grond van het nieuwe artikel 4 onder 9 kan vrijstelling worden verleend voor het gebruik van bouwwerken zowel binnen als buiten de bebouwde kom voor een logiesfunctie voor werknemers, waarbij ook bouwactiviteiten mogen plaatsvinden mits het bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet toenemen;
 - op grond van het nieuwe artikel 4 onder 11 kan een vrijstelling voor een termijn van ten hoogste 10 jaar worden verleend voor het bouwen in afwijking van het bestemmingsplan, derhalve ook voor de bouw van huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten.²

Deze uitbreiding van de bevoegdheden van het gemeentebestuur gaat gepaard met een uitbreiding van het toezicht daarop middels de wijziging van 4.1 en 4.1a van de Wet ruimtelijke ordening, waardoor de provinciale Verordening Ruimte ook bepalingen kan bevatten ten aanzien van het gebruik van de bevoegdheden van de kruimelgevallenlijst. Dat betekent dat de provincie in de provinciale Verordening Ruimte bepalingen kan opnemen wanneer wel en geen gebruik van deze bevoegdheden kan worden gemaakt ten behoeve van huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten.

Daarbij zij opgemerkt dat artikel 13.2 lid 2 Wabo niet wordt aangepast, zodat er geen reactieve aanwijzing kan worden gegeven ten aanzien van een omgevingsvergunning die wordt verleend met toepassing van artikel 2.12 lid 1 onderdeel a onder 2. Of dat een

² Zie voor de tekst Staatsblad 2014/333.

omissie is of een bewuste keuze is niet bekend. Overigens zou het systeem van een reactieve aanwijzing niet zonder meer toegepast kunnen worden op een omgevingsvergunning verleend met toepassing van artikel 2.12 lid 1 onderdeel a onder 2 omdat de reactieve aanwijzing ervan uitgaat dat het besluit wordt voorbereid met toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure (er moet door GS een zienswijze zijn ingediend) en dit type omgevingsvergunning wordt verleend met toepassing van de reguliere voorbereidingsprocedure zodat er geen zienswijzen kunnen worden ingediend.

Overig

21. Volledigheidshalve vermeld ik nog dat de Huisvestingswet geen grondslag biedt voor provinciaal toezicht voor wat betreft de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten.
22. Op grond van artikel 60A en verder van de Huisvestingswet heeft het College van GS wel een toezichthoudende bevoegdheid, maar die is beperkt tot verblijfsgerechtigden die op grond van een asielverzoek rechtmatig in Nederland verblijven.
23. Het College van GS heeft wel de bevoegdheid om op grond van artikel 61 van de Huisvestingswet beleidsregels vast te stellen ten aanzien van de centrale onderwerpen van de Huisvestingswet (hoofdstuk 1, 2 en 3). Daarbij gaat het om de huisvestingsvergunning en het wijzigen van de woonruimtevoorraad door woningen daaraan te onttrekken, samen te voegen of om te zetten. Daar is een raakvlak met de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten indien zelfstandige woningen worden omgezet naar onzelfstandige huisvesting voor arbeidsmigranten. De gemeente kan daarvoor een vergunningsplicht in het leven roepen, en GS kan beleidsregels vaststellen over het al dan niet verlenen van die vergunning.
24. De nieuwe Huisvestingswet 2014 (treedt in werking per 1 januari 2015) brengt hier verandering in. De toezichthoudende bevoegdheid van het college vindt plaats op grond van de Gemeentewet. Verder vervalt met de inwerkingtreding van de Huisvestingswet 2014 de bevoegdheid van het college om beleidsregels te stellen.

De minister heeft overigens op grond van artikel 31 van de Huisvestingswet 2014 de bevoegdheid categorieën van woningzoekenden aan te wijzen wiens huisvesting bijzondere zorg behoeft, en de minister kan ter zake ook aanwijzingen geven. Net als op grond van artikel 68 van de huidige Huisvestingswet. De Memorie van Toelichting spreekt in dat kader over vluchtelingen en repatrianten.

25. De Woningwet bevat geen bevoegdheden of bepalingen die voor de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten, of het toezicht daarop, relevant zijn, anders dan dat het de

wettelijke grondslag biedt voor het Bouwbesluit. Ook de Crisis- en Herstelwet bevat geen bepalingen die een specifieke relatie hebben met dit onderwerp.

2: de voorwaarden voor het toepassen van de provinciale bevoegdheden

Ad A: de bevoegdheid van artikel 124 Gemeentewet

26. Voorwaarde voor het kunnen toepassen van de bevoegdheid van artikel 124 van de Gemeentewet is dat het gemeentebestuur een bij of krachtens wet opgedragen taak verwaarloost.
27. De vraag of artikel 124 van de Gemeentewet (rechtmatig) kan worden toegepast zal mede beoordeeld moeten worden aan de hand van het "Algemeen beleidskader indeplaatsstelling bij taakverwaarlozing", zo de betrokken provincie dat als beleid heeft vastgesteld. (Deze beleidsuitgangspunten zijn opgesteld door het IPO)
28. Er is weinig jurisprudentie over de toepassing van artikel 124 van de Gemeentewet. De jurisprudentie die er is gaat met name over het afwijzen van een verzoek van een burger aan GS om artikel 124 toe te passen. In de uitspraak van 6 april 2006 (ECLI: NL:RBMAA:2006:AV8810) stelt de Rechtbank Maastricht de beleidsvrijheid van het College van GS om artikel 124 van de Gemeentewet al dan niet toe te passen centraal. Daarbij bevestigt de rechtbank het boven weergegeven uitgangspunt dat artikel 124 van de Gemeentewet alleen kan worden toegepast bij verwaarlozing van taken in medebewind, maar niet bij verwaarlozing van autonome taken.
29. De in de literatuur³ genoemde (en gevreesde) plicht tot optreden bij taakverwaarlozing is in de (schaarse) jurisprudentie niet terug te vinden. Het is inderdaad zo dat artikel 124 Gemeentewet zo geformuleerd is dat het College van GS dan wel de Commissaris van de Koning *moet* optreden bij taakverwaarlozing, maar de schaarse jurisprudentie gaat niet uit van een "beginselplicht tot indeplaatsstelling".
30. De centrale positie van de discretionaire bevoegdheid van de toezichthouder is in lijn met de jurisprudentie inzake spontane vernietigingen (zie onder). Zij volgt ook uit de Memorie van Toelichting bij de Wet revitalisering generiek toezicht.
31. Maar het College van GS moet wel aantonen dat er sprake is van een min of meer stelselmatige taakverwaarlozing; een enkel falen is onvoldoende om artikel 124 Gemeentewet toe te passen. Dit staat in de Memorie van Toelichting bij de Wet revitalisering generiek toezicht en wordt ook door de Afdeling bestuursrechtspraak als

³ Een staatsrechtelijk dilemma, Hennekens, GSt 2012/93

uitgangspunt genomen in de uitspraak van 24 december 2003 (ECLI:NL:RVS:2003:AO0826).

32. De Memorie van Toelichting noemt als voorbeeld waar artikel 124 kan worden toegepast het voorzien in huisvesting voor scholen (een taak opgedragen in de onderwijswetgeving) en de huisvesting van verblijfsgerechtigden (artikel 60 A huisvestingswet). Op grond van artikel 124 Gemeentewet zou het College van GS bij voorbeeld zelf voor de huisvesting van scholen kunnen zorgen indien het gemeentebestuur die taak zou verwaarlozen, en dat op kosten van de gemeente.
33. Er is echter geen wettelijke bepaling op grond waarvan gemeenten zorg moeten dragen voor de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten. In die zin kan artikel 124 van de Gemeentewet daarom niet worden toegepast.
34. Wel zou artikel 124 van de Gemeentewet toegepast kunnen worden, indien een gemeentebestuur min of meer stelselmatig nalaat om het Bouwbesluit c.a. te handhaven. Ik vermeld daarbij dat in de Memorie van Toelichting bij de Wet revitalisering generiek toezicht (gebrekkige) handhaving ook genoemd wordt als vallend binnen het toepassingsbereik van artikel 124 Gemeentewet.
35. Op grond van het bovenstaande concludeer ik dat artikel 124 van de Gemeentewet alleen toegepast zou kunnen worden, indien een gemeentebestuur meermalen/stelselmatig nalaat om de bouwregelgeving ten aanzien van de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten te handhaven. Het College van GS kan dan in plaats van het gemeentebestuur, en op diens kosten, handhavingsbesluiten nemen. Als een College van GS daartoe zou besluiten zal de rechter dat besluit terughoudend toetsen omdat de beleidsvrijheid van het provinciebestuur centraal staat.

Ad B: artikel 273 A Gemeentewet

36. Op grond van artikel 273A van de Gemeentewet kan het College van GS een besluit van het gemeentebestuur voordragen tot vernietiging. Indien het college dat doet binnen 10 dagen nadat zij van het besluit kennis heeft genomen wordt de tenuitvoerlegging van dat besluit geschorst. Daarnaast kan het college een besluit gedurende 10 dagen schorsen om nader te onderzoeken of hij het ter vernietiging zal voordragen.
37. De vraag is dan wanneer een besluit voor vernietiging (bij Koninklijk Besluit) in aanmerking komt. Dit wordt geregeld in artikel 10:35 Algemene wet bestuursrecht. Een besluit van het gemeentebestuur kan worden vernietigd wanneer het in strijd is met het recht of in strijd met het algemeen belang. Bij strijd met het recht gaat het niet alleen om strijd met de wet in formele zin maar om strijd met elk algemeen verbindend voorschrift.

38. Er is vrij veel, zij het vaak oudere, jurisprudentie over het toepassen van dit spontane vernietigingsrecht. In deze uitspraken wordt de discretionaire bevoegdheid van de minister vooropgesteld.
39. Zo overweegt de Afdeling bestuursrechtspraak in de uitspraak van 25 september 2002 (AB 2002/402) dat de bevoegdheid tot spontane vernietiging weliswaar een uiterst middel is, en daarom niet lichtvaardig mag worden gebruikt, maar dat dat niet betekent dat de rechter dat besluit niet marginaal moet toetsen. De bestuursrechter toetst het wel marginaal.
40. In de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 2 maart 2011 (GSt 2011/73) ging het om de vernietiging van een besluit van de raad van de gemeente Westland tot openstelling van winkels op de zondag. Dat besluit werd vernietigd, omdat niet werd voldaan aan de voorwaarde van de Winkeltijdenwet en dat dit alleen mogelijk is wanneer er sprake is van een autonome toeristische aantrekkingskracht ook indien de winkels niet open zouden zijn. De Afdeling verwerpt het beroep tegen deze spontane vernietiging omdat het besluit volgens de Afdeling inderdaad in strijd is met het recht. Daarmee was er voldoende grondslag voor een vernietiging.
41. De Afdeling lijkt strenger te zijn wanneer een spontane vernietiging niet plaatsvindt op grond van strijd met het recht, maar op grond van het algemeen belang. Zo vernietigde de Afdeling bij uitspraak van 22 april 2009 het Koninklijk Besluit waarmee de procesbesluiten van lagere overheden inzake de Landsbanki-vorderingen werden vernietigd, omdat dit Koninklijk Besluit niet voldoet aan de daaraan te stellen zware motiveringseisen.⁴
42. Bij het gebruik van deze bevoegdheid zijn de volgende 2 onderwerpen nog van belang.
43. **In de eerste plaats** is het de Regering (de facto de betrokken Minister) die bij Koninklijk Besluit het besluit van het gemeentebestuur vernietigt. Dat betekent dat ook het rijksbeleid over het gebruik van het spontane vernietigingsrecht van belang is voor de vraag of een besluit tot spontane vernietiging genomen kan worden. Het College van GS zal daarom, bij haar beslissing een besluit al dan niet ter vernietiging voor te dragen, acht moeten slaan op dat beleid.
44. Dit beleid ligt thans vast in het Beleidskader Schorsing en vernietiging. Deze geeft weinig concrete beperkingen aan de rijksoverheid oplegt.⁵

⁴ Uitspraak van 22 april 2009, 200809196/1

⁵ Zie daarover Spontane vernietiging wegens strijd met het algemeen belang, GSt 2011/116, De Greef/Van Haaren-Dresens

45. **In het tweede plaats** kunnen bij een spontane vernietiging van een vergunning belangen van derden, de vergunninghouder, in geding zijn. Zeker wanneer het vernietigingsbesluit na ommekomst van de bezwaar-/beroepstermijn genomen wordt.
46. Daarover gaat de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van 20 november 2002, AB 2003/2. In die zaak ging het om de spontane vernietiging van een bouwvergunning die inmiddels formele rechtskracht had. De Afdeling onderschreef het beleid dat de Minister voerde dat ook een bouwvergunning met formele rechtskracht nog spontaan vernietigd kan worden, mits die bouwvergunning duidelijk en welbewust in strijd met de wet is verleend en de vergunninghouder daarvan op de hoogte was.
47. Uit het bovenstaande volgt dat de bevoegdheid van artikel 273A van de Gemeentewet alleen in bijzondere gevallen toegepast kan worden op het gebied van huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten. Indien een omgevingsvergunning voor de bouw van huisvesting voor alle betrokkenen kenbaar wordt verleend in strijd met het recht kan die vergunning vernietigd worden. Ook een ten onrechte weigering van een aangevraagd omgevingsvergunning zou spontaan vernietigd kunnen worden. Maar een meer grootschalige toepassing waarmee kan worden bereikt dat er goede en veilige huisvesting wordt gerealiseerd zie ik voor het spontane vernietigingsrecht niet weggelegd. Daarvoor is de regeling toch te incidenteel en te zeer gericht op excessen.

Ad C: artikel 3.8 lid 6 Wet ruimtelijke ordening (Wro), artikel 3.13 lid 2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) en artikel 4.1 Wro

48. Het College van GS heeft de bevoegdheid om een reactieve aanwijzing te geven waardoor een vastgesteld bestemmingsplan niet inwerking treedt. Mutatis mutandis geldt hetzelfde voor een omgevingsvergunning verleend met toepassing van artikel 2.12 lid 1 onderdeel a onder 3 Wabo. Deze bevoegdheid staat in artikel 3.13 Wabo.

NB: artikel 3.13 Wabo kan alleen worden toegepast ten aanzien van een omgevingsvergunning krachtens artikel 2.12 lid 1 onderdeel a onder 3 van de Wabo. Vermoedelijk vanaf 1 november 2014 krijgt de provincie de bevoegdheid om in de Verordening Ruimte bepalingen op te nemen over het toepassen van de bevoegdheid ex artikel 2.12 lid 1 onderdeel a onder 2 van de Wabo. Men zou verwachten dat ook artikel 3.13 Wabo op gelijke wijze aangepast zou worden, zodat die bevoegdheid ook toegepast zou kunnen worden ten aanzien van omgevingsvergunningen verleend krachtens artikel 2.12 lid 1 onderdeel a onder 2 (de kruimelgevallenregeling). In de thans in procedure zijnde wetten is die wijziging echter niet opgenomen. Dat betekent dat GS de naleving van de bepalingen in de Verordening Ruimte ten aanzien

van het toepassen van de kruimelgevallenregeling alleen kan afdwingen door het instellen van bezwaar en beroep.

49. Deze bevoegdheid is breed inzetbaar en wordt door provincies vaak toegepast.
50. Voorwaarde is dat het bestemmingsplan in strijd is met provinciale belangen. Aan die voorwaarde wordt voldaan indien de provincie algemene regels heeft opgesteld aangaande dat belang, of die regels worden overwogen of voorbereid (Afdeling bestuursrechtspraak 16 februari 2011, AB 2011/119, Afdeling bestuursrechtspraak 20 oktober 2010, ECLI: NL: RVS: 2010: BO1178).
51. In de kern komt het erop neer dat er sprake is van een provinciaal belang, indien de provincie van oordeel is dat er sprake is van een provinciaal belang. Wel is het zaak dat de provincie daaraan invulling geeft door de te beschermen provinciale belangen op te nemen in de provinciale Verordening Ruimte/Omgevingsverordening. In de bovengenoemde uitspraken is weliswaar geoordeeld dat ook het overwegen van dergelijke regels de mogelijkheid geeft ter zake een reactieve aanwijzing te geven, maar dat waren wel uitspraken van kort na het invoeren van de nieuwe Wro. Toentertijd waren de provinciale Verordeningen Ruimte vaak nog in voorbereiding, zodat College van GS niet konden verwijzen naar reeds vastgestelde regels. Ik wil niet uitsluiten dat in de toekomst een reactieve aanwijzing alleen mogelijk is op basis van een daadwerkelijk vastgestelde Verordening Ruimte/Omgevingsverordening.
52. De reactieve aanwijzing, in combinatie met de provinciale Verordening Ruimte/Omgevingsverordening, kan toegepast worden op het gebied van huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten. Niet om realisatie van de huisvesting af te dwingen maar wel om ongewenste ontwikkelingen tegen te gaan.
53. In een Verordening Ruimte kunnen regels worden opgenomen die de realisatie van huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten op ongewenste locaties tegengaat. Bijvoorbeeld op bedrijventerreinen of op locaties waar er onvoldoende mogelijkheid is voor contact met de overige bevolking. Ten aanzien van bestemmingsplannen die strijdig zijn met die uitgangspunten kan een reactieve aanwijzing worden genomen.

3: de concrete normen nader bekeken

54. De huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten moet voldoen aan de Nederlandse wetgeving. Er mag van uit worden gegaan dat, indien aan die regelgeving wordt voldaan, de huisvesting correct, veilig en behoorlijk is.

55. Op grond van deze regelgeving kan de realisatie van voldoende huisvesting niet worden afgedwongen. Wel kan opgetreden worden tegen onveilige en ontoereikende huisvesting, en dat op grond van artikel 124 van de Gemeentewet, mits het gemeentebestuur min of meer stelselmatig nalaat de bouwregelgeving te handhaven of min of meer stelselmatig vergunningen verleent in strijd met de bouwregelgeving. Een incidentele omgevingsvergunning die in strijd met de bouwregelgeving wordt verleend, kan worden voorgedragen voor vernietiging, met die beperking dat de vergunninghouder had moeten begrijpen dat de vergunning onrechtmatig is verleend (zie boven).
56. Daarbij merk ik op dat de vraag kan rijzen of er sprake is van een woning in de zin van de bouwregelgeving of van logies. Indien tijdelijke arbeidsmigranten langdurig/permanent een ruimte bewonen is er sprake van een woning. Indien zij enkele dagen op een adres logeren dan is er sprake van logies. Er is echter een grijs gebied waar niet duidelijk is of de normen voor woningen gelden of voor logies.
57. In de jurisprudentie die over dit onderscheid gaat wordt wel aangesloten bij de registratieplicht op grond van de Wet basisregistratie personen. Indien het verblijf zo langdurig is dat die registratieplicht bestaat, is er sprake van wonen, en anders van logies (Rechtbank Amsterdam 28 augustus 2003, ECLI: NL: RBAMS: 2003: AJ0210, Rechtbank Zeeland-West-Brabant 21 november 2013, ECLI: NL: RWZWB: 2013: 8469). Het omslagpunt ligt dan bij een verblijf tussen de 4-6 maanden, afhankelijk van de frequentie van dat verblijf (aantal overnachtingen op het adres).

Bestemmingsplan

58. Indien een woning gebruikt wordt voor de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten die daar gezamenlijk wonen, kan dat in strijd zijn met het bestemmingsplan afhankelijk van de definitie van woning in dat bestemmingsplan. Indien het begrip woning in het bestemmingsplan gedefinieerd wordt als bestemd voor bewoning door een huishouding is er, bij het gebruik van een woning door een aantal niet aan elkaar gerelateerde tijdelijke arbeidsmigranten, strijd met het bestemmingsplan. In dat geval kan opgetreden worden tegen die bewoning.

Huisvestingverordening

59. Indien een zelfstandige woning gebruikt gaat worden voor de huisvesting van meerdere niet aan elkaar gerelateerde arbeidsmigranten, dan wordt een zelfstandige woning omgezet in niet zelfstandige huisvesting. De gemeente kan daarvoor vergunning vereisen op grond van de Huisvestingswet. Onder de Huisvestingswet 2014 blijft die bevoegdheid bestaan.

Bouwbesluit

60. Een woning moet voldoen aan de eisen van het bouwbesluit. Daarbij zij opgemerkt dat het een groot verschil maakt of het gaat om logies of om een woning (zie boven).
61. De accommodaties waar tijdelijke arbeidsmigranten verblijven moeten voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit. Indien dezelfde ruimte gedurende langere tijd door dezelfde personen wordt bewoond is er sprake van een woning en moet de accommodatie voldoen aan de daarvoor geldende normen van het Bouwbesluit. Indien de arbeidsmigranten slechts kort van de accommodatie gebruik maken (en er derhalve steeds wisselende bezetting is) moet de accommodatie voldoen aan de normen voor een logiesfunctie. Zie alinea 57-58.
62. De eisen die het Bouwbesluit stelt aan een woning verschillen van de eisen gesteld aan een logiesfunctie. Over het algemeen zijn de eisen die gesteld worden aan woningen zwaarder. De sanitaire voorzieningen en verblijfsruimten moeten groter zijn. Anderzijds zijn de eisen op het gebied van brandveiligheid voor logiesfuncties weer zwaarder.

Besluit externe veiligheid inrichtingen

63. Een woning, anders dan een verspreid liggende woning, is een kwetsbaar object in de zin van het Bevi. Is er geen sprake van een woning maar van logies, dan is sprake van een beperkt kwetsbaar object, tenzij de accommodatie een oppervlakte heeft van meer dan 1.500 m² (hetgeen neerkomt op 50 personen of meer). Een woning mag niet worden gebouwd, indien die binnen een risicocontour van 10⁻⁶ van een inrichting ligt. Bij een beperkt kwetsbaar object (logiesfunctie) moet gemotiveerd worden waarom externe veiligheid geen belemmering oplevert, maar is er geen categorische weigeringsgrond.
64. Het Bevi is alleen van belang bij het vaststellen van een bestemmingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan. Staat een bestemmingsplan de bouw van de huisvesting reeds toe dan vindt er geen toets aan het Bevi plaats.
65. De provincie heeft hier een rol in het kader van haar toezicht krachtens de Wro.

Wet geluidhinder

66. Een woning moet voldoen aan de eisen van de Wet geluidhinder. Een logiesfunctie wordt niet beschermd door de Wet geluidhinder.
67. De bouw van een woning is niet toegestaan wanneer de geluidbelasting op de gevel hoger is dan de voorkeurswaarde tenzij daarvan ontheffing kan worden verleend.

68. Ook hier geldt dat de Wet geluidhinder alleen relevant is wanneer er een nieuwe bouwtitel wordt gegeven middels wijziging van het bestemmingsplan of het verlenen van een omgevingsvergunning in afwijking van het bestemmingsplan. Staat een bestemmingsplan de bouw van de huisvesting reeds toe, dan is de Wet geluidhinder niet relevant.
69. De provincie heeft hier een rol in het kader van haar toezicht krachtens de Wro.
70. Uit het vorenstaande volgt dat de toezichthoudende rol van de provincie beperkt is. De provincie kan de bouw van huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten op ongewenste locaties tegengaan. Daarvan is sprake wanneer de huisvesting gerealiseerd zou worden in strijd met een van de bovenstaande wetten, of indien de provincie nadere regels stelt in de provinciale Verordening Ruimte/Omgevingsverordening. De huisvesting zelf moet voldoen aan de eisen van het Bouwbesluit. De Colleges van B&W dienen daarop te handhaven. Alleen indien zij min of meer stelselmatig nalaten dat te doen dan de provincie optreden op grond van artikel 124 van de gemeentewet.

4: de mogelijkheden om de realisatie van huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten te bevorderen

71. Op grond van artikel 124 van de Gemeentewet kan het College van GS in de plaats van het gemeentebestuur optreden, wanneer dat gemeentebestuur nalatig is om uitvoering te geven aan een wettelijke taak. Zoals boven al is opgemerkt is er geen formeel wettelijke taak opgelegd aan de gemeentebesturen om ervoor te zorgen dat er voldoende huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten wordt gerealiseerd.
72. Artikel 124 biedt daarom geen grondslag om realisatie van deze huisvesting af te dwingen.
73. Ook binnen andere wetten kan hiervoor geen grondslag worden gevonden. Op grond van artikel 6.2.10 Besluit ruimtelijke ordening/6.13 Wro kunnen in een exploitatieplan weliswaar regels worden gesteld over het soort woningen dat wordt gerealiseerd, maar daarmee kan enkel sociale woningbouw worden afgedwongen. Een wettelijke grondslag voor de verplichting om huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten te realiseren ontbreekt.
74. Dat betekent dat de provincie de realisatie van huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten niet kan afdwingen.

5: conclusies en aanbevelingen

75. Uit het bovenstaande blijkt dat de toezichthoudende rol van de provincie op het gebied van huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten beperkt is.

76. Er is geen wettelijke mogelijkheid voor de provincies om de realisatie van huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten af te dwingen.
77. Op grond van de toezichthoudende bevoegdheden van de Wro kan de provincie wel voorkomen dat huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten op ongewenste locaties wordt gerealiseerd.
78. Indien de provincies van deze mogelijkheid optimaal gebruik willen maken, dan verdient het aanbeveling om in de provinciale Verordening Ruimte/Omgevingsverordening als bedoeld in artikel 4.1 van de Wro regels te stellen over de locatie waar de huisvesting wel of niet gewenst is. Indien daarbij direct werkende regels worden opgenomen als bedoeld in artikel 4.1 lid 3 van de Wro wordt maximaal invulling gegeven aan deze provinciale bevoegdheid. De daadwerkelijke sturende en toezichthoudende bevoegdheden blijven echter ook dan relatief beperkt.
79. De provincie kan toezicht houden op de handhaving door de Colleges van B&W van de bouwregelgeving, waarvan met name het Bouwbesluit relevant is. Maar het College van GS kan op grond van artikel 124 van de Gemeentewet alleen daadwerkelijk ingrijpen wanneer er sprake is van een min of meer stelselmatige taakverwaarlozing door de gemeentebesturen.

BANNING N.V.
H.A. Pasveer