nysingh
advocaten en notarissen

Advies

Van	:	[redacted]
Aan		[redacted] Gemeente Overbetuwe
Datum	:	13 februari 2025
Betreft	:	Beheerplan borgen in vergunningvoorschriften
Referentie	:	250458/FdS

Beste [redacted]

Naar aanleiding van jouw vraag of de naleving van het Beheerplan en het Huishoudelijk Reglement moet worden geborgd door middel van aan de te verlenen omgevingsvergunning te verbinden voorschriften, adviseren wij als volgt.

1. Inleiding en vraagstelling

1.1. Op de locatie De Merm-Oost in Elst worden tijdelijk 120 internationale medewerkers in flexwoningen gehuisvest. Voor de realisatie van deze flexwoningen hebben een ontwerp-verklaring van geen bedenkingen (hierna: vvgb) en een ontwerpomgevingsvergunning ter inzage gelegen.

1.2. Tegen de ontwerp-vvgb en de ontwerpomgevingsvergunning heeft [redacted] een zienswijze ingediend. In de zienswijze heeft [redacted] onder meer naar voren gebracht dat de naleving van het ten behoeve van de huisvesting van de arbeidsmigranten op de locatie De Merm-Oost opgestelde 'Beheerplan Tijdelijke Huisvesting Merm Oost' (hierna: Beheerplan) en het daarvan deel uitmakende 'Huishoudelijk Reglement Tijdelijke Huisvesting De Merm Oost' (hierna: Huishoudelijk Reglement) ten onrechte niet in de voorschriften van de omgevings-vergunning is geborgd. Naar aanleiding van de ingediende zienswijze van [redacted] is de vraag gerezen of de naleving van het Beheerplan en het Huishoudelijk Reglement moet worden geborgd in de vergunningvoorschriften. Wij beantwoorden deze vraag als volgt.

2. Conclusie en advies

2.1. Uit het door de raad vastgestelde 'Afwegingskader voor tijdelijke middelgrote en grootschalige huisvesting voor arbeidsmigranten in Overbetuwe' en het Beheerplan volgt dat het Beheerplan en het Huishoudelijk Reglement ruimtelijke relevante bepalingen bevatten. Uit de rechtspraak volgt dat een beheerplan en een huishoudelijk reglement van belang kunnen zijn in het kader van de goede ruimtelijke ordening. Hierbij is van belang of in het Beheerplan en het Huishoudelijk reglement ruimtelijke relevante bepalingen zijn opgenomen. Als dat zo is – en in onderhavige kwestie is dat het geval –, dan dient de naleving daarvan te worden geborgd in de voorschriften van de omgevingsvergunning.

2.2. Wij raden (dus) aan om de naleving van het Beheerplan en het Huishoudelijk reglement te borgen in de aan de omgevingsvergunning te verbinden voorschriften. Ter toelichting strekt het volgende.

3. Omgevingsvergunning

3.1. De raad heeft op 7 september 2021 het 'Afwegingskader voor tijdelijke middelgrote en grootschalige huisvesting voor arbeidsmigranten in Overbetuwe' (hierna: het Afwegingskader)[1] vastgesteld. Het Afwegingskader bevat beleidsregels voor initiatieven met betrekking tot tijdelijke middelgrote en grootschalige huisvesting voor arbeidsmigranten in Overbetuwe.

3.2. In het Afwegingskader zijn randvoorwaarden opgenomen die gelden voor het initiatief voor middelgrote of grootschalige huisvesting arbeidsmigranten. Eén van die randvoorwaarden houdt in dat de initiatiefnemer een beheerplan moet opstellen:

> *"De openbare orde en veiligheid moeten zijn geregeld in een Beheerplan opgesteld door de initiatiefnemer. Verantwoordelijkheid uitvoering en handhaving van het Beheerplan ligt bij initiatiefnemer/vergunninghouder."*

3.3. Flexwoning Personeelshuisvesting MH Elst B.V (lees: de initiatiefnemer van de flexwoningen op de locatie De Merm-Oost; hierna: Flexwoning) heeft aan deze randvoorwaarde uitvoering gegeven door het Beheerplan op te stellen.

3.4. Het doel van het Beheerplan is omwonenden, omliggende bedrijven, de bewoners van De Merm Oost (lees: de internationale werknemers) en de gemeente te informeren en te betrekken bij het beheer van de locatie en de huisvesting. Een goed woon- en leefklimaat, zowel voor de bewoners van de tijdelijke huisvesting alsook voor de omwonenden, en een goed vestigingsklimaat voor de omliggende bedrijven is daarbij het uitgangspunt.

3.5. Verder is in het Beheerplan onder meer bepaald dat:

- de beheerder (lees: Flexwoning) zorg draagt voor bereikbaarheid voor het innemen van klachten en/of meldingen van omwonenden, omliggende bedrijven en de gemeente rondom beschadigingen, waarschuwingen, aanzeggingen, klachten, vermissingen en overige incidenten. Iedere melding die binnenkomst wordt individueel en op maat opgepakt en teruggekoppeld aan de melder. Na iedere melding wordt, indien nodig, actie ondernomen; en,
- er enkele malen per jaar er een bijeenkomst plaatsvindt tussen Flexwoning, [redacted] omwonenden, omliggende bedrijven en de gemeente.

3.6. Een onderdeel van het Beheerplan is het Huishoudelijk Reglement (versie: concept 16 juli 2024). In dit Huishoudelijk Reglement zijn 32 regels opgenomen waaraan de bewoners van de flexwoningen zich dienen te houden. Een aantal regels is ook van belang voor omwonenden en omliggende bedrijven. Wij wijzen ter illustratie op regel 16:

[1] Afwegingskader voor tijdelijke middelgrote en grootschalige huisvesting voor arbeidsmigranten in Overbetuwe | Lokale wet- en regelgeving

"Op het gehele terrein dient vanaf 22.00 sprake te zijn van rust: geen hard geluid, gezang, hard praten enzovoorts. Vanaf 23.00 uur tot 7.00 dient alles stil te zijn."

4. Voorschriften

4.1. Ingevolge artikel 2.22, tweede lid, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo) (oud) worden aan een omgevingsvergunning de voorschriften verbonden, die nodig zijn met het oog op het belang dat voor de betrokken activiteit is aangegeven in het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.10 tot en met 2.20 van de Wabo (oud). Indien toepassing is gegeven aan artikel 2.27, vierde lid, van de Wabo (oud) worden aan een omgevingsvergunning tevens de bij de vvgb aangegeven voorschriften verbonden. De aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften zijn op elkaar afgestemd.

4.2. Dit betekent (dus) dat het bevoegd aan de omgevingsvergunning de voorschriften moet verbinden die nodig zijn gelet op de belangen die blijkens de bij de beslissing op de vergunningaanvraag te hanteren toetsingskaders bij de vergunningverlening moeten worden afgewogen. Voorwaarden en beperkingen die het bevoegd nodig acht, moeten als voorschrift in de vergunning worden opgenomen.

5. Jurisprudentie

5.1. Uit de rechtspraak (zie bijv. Rb. Gelderland 30 mei 2023, ECLI:NL:RBGEL:2023:3098, r.o. 12.4) volgt dat een beheerplan en/of een huishoudelijk reglement van belang kunnen zijn in het kader van de goede ruimtelijke ordening. Van belang hierbij is of in het Beheerplan en het Huishoudelijk reglement ruimtelijke relevante bepalingen zijn opgenomen. Voorbeelden van ruimtelijke relevante bepalingen zijn bepalingen die betrekking hebben op de sociale veiligheid, een goed woon- en leefklimaat voor omwonenden en de mogelijkheid tot handhaving. Wij wijzen ter illustratie in de eerste plaats op een uitspraak van de rechtbank Gelderland van 30 mei 2023 (ECLI:NL:RBGEL:2023:3098):

"12.4. Niet in geschil is dat het Beheerplan onder andere is gemaakt voor de sociale veiligheid. Anders dan het college is de rechtbank van oordeel dat dit wel een ruimtelijk relevant belang is, omdat de sociale veiligheid van belang is voor de leefbaarheid van de woon- en leefomgeving (ABRvS 13 juni 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA7058, r.o. 2.6.1.). Het college heeft daarom onvoldoende gemotiveerd waarom voorschrift 4 is geschrapt. De beroepsgrond slaagt."
[onderstreping dezerzijds]

5.2. Voorts wijzen wij op een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant van 23 juli 2024 (ECLI:NL:RBOBR:2024:3445):

"43. (…) Ook zijn er huishoudelijke regels waar de vluchtelingen zich aan dienen te houden. Een aantal van deze regels, zo stelt de rechtbank vast, dient ook het belang van omwonenden. De genoemde maatregelen zijn echter niet geborgd in de omgevingsvergunning, zodat hierop niet kan worden gehandhaafd als deze maatregelen niet zouden worden getroffen. De rechtbank acht de mogelijkheid tot handhaving wel van belang in het kader van een goed woon- en leefklimaat voor omwonenden. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:2 van de Awb."
[onderstrepingen dezerzijds]

5.3. Verder kan in dit verband worden gewezen op de reeds door jouw genoemde uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) van 9 september 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2160, r.o. 11.1).

5.4. Volledigheidshalve merken wij op dat aan de omgevingsvergunning *geen* voorschriften kunnen worden verbonden die betrekking hebben op de handhaving van de openbare orde. Dit blijkt uit een uitspraak van de rechtbank Oost-Brabant 24 december 2024, (ECLI:NL:RBOBR:2024:6554, r.o. 8.1.3):

> *"Ook bevat het beheersplan een inspanningsverplichting om overlast die ontstaat op het gebied van de looproutes te beperken. Vergunninghoudster onderneemt bij meldingen van overlast actie en het Outreachend Team van vergunninghoudster rijdt regelmatig door de wijk om direct en proactief te handelen bij mogelijk overlast gevende situaties. Ook beschikt vergunninghoudster over een mobiele surveillance die wordt ingezet voor de gehele maatschappelijke opvang. Voor zover eisers ter zitting hebben gesteld dat de inspanningsverplichtingen uit het beheersplan niet zijn geborgd in de omgevingsvergunning, overweegt de rechtbank dat aan de omgevings-vergunning geen voorschriften kunnen worden verbonden die betrekking hebben op handhaving van de openbare orde. Zulke voorschriften zien niet op het beoogde gebruik van het pand (Rb. Oost-Brabant van 23 juli 2024, ECLI:NL:RBOBR:2024:3445)."* [onderstreping dezerzijds]

6. Beantwoording van de vraag

6.1. Het Beheerplan en het Huishoudelijk reglement bevatten ruimtelijke relevante bepalingen die zowel betrekking hebben op de bewoners van de tijdelijke flexwoningen, als de omwonenden en de omliggende bedrijven. In het Beheerplan is expliciet opgenomen dat het uitgangspunt van dit plan een goed woon- en leefklimaat is. In het Beheerplan zijn huishoudelijke regels opgenomen. Het komt ons voor dat die regels ook het belang van omwonenden en de ondernemers op de locatie De Merm-Oost dienen.

6.2. Gelet op deze ruimtelijke relevante bepalingen, bovengenoemde rechtspraak en artikel 2.22 van de Wabo, is het onzes inziens van belang om de naleving van het Beheerplan, waarvan het Huishoudelijk Reglement onderdeel is, te borgen in c.q. als voorschrift te verbinden aan de omgevingsvergunning.[2] Op die manier wordt voldoende verzekerd dat negatieve gevolgen voor het woon- en werkklimaat in de directe omgeving kunnen worden beperkt en kan langs bestuursrechtelijke weg handhavend worden opgetreden tegen het niet-naleven van het Beheerplan en het Huishoudelijk reglement. Tevens wordt daarmee het risico verkleind dat de bestuursrechter in voorkomend geval oordeelt dat de (sociale) veiligheid en leefbaarheid e.d. onvoldoende publiekrechtelijk zijn geborgd.

---

[2] Uit een uitspraak van de Afdeling van 9 september 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2160, r.o. 11.1) volgt dat bepaalde vergunningvoorschriften bij besluit van het bevoegd gezag kunnen worden gewijzigd op verzoek van het bestuursorgaan dat bij de totstandkoming van de omgevingsvergunning bevoegd was een vvgb te geven. Dit laatste volgde uit artikel 2.29, eerste lid, van de Wabo (oud) en volgt thans uit artikel 5.41, eerste lid, van de Omgevingswet. Over laatstgenoemd artikel is in T&C Omgevingswet het volgende vermeld: *"Voor deze bepaling is niet in een speciale overgangsregeling voorzien. Deze regeling geldt vanaf het moment van inwerkingtreding van de Omgevingswet voor de omgevingsvergunningen die zijn verleend voorafgaand aan die inwerkingtreding. Dit is een gevolg van het bepaalde in art. 4.13 Invoeringswet Omgevingswet, waarin is bepaald dat een ontheffing of vergunning voor een activiteit waarop een verbodsbepaling van toepassing is als bedoeld in paragraaf 5.1.1 van de Omgevingswet en die onherroepelijk is, geldt als een omgevingsvergunning voor die activiteit."* (zie: T&C Omgevingswet, commentaar op art. 5.41 Ow, aant. 5). [onderstreping dezerzijds]

6.3. Aangezien:
- de raad ten behoeve van de benodigde omgevingsvergunning een vvgb moet geven;
- die vvgb ingevolge artikel 6.5, tweede lid, van het Besluit omgevingsrecht (Bor) (oud) slechts kan worden geweigerd in het belang van een goede ruimtelijke ordening; én
- het bestuursorgaan dat de vvgb geeft (lees: de raad), gelet op artikel 2.27, vierde lid, van de Wabo (oud), bij het verlenen van de vvgb bepaalt dat aan de omgevingsvergunning de daarbij aangegeven voorschriften die nodig zijn met het oog op dat belang worden verbonden;

ligt het voor de hand dat de raad de desbetreffende voorschriften bepaalt en het college die voorschriften vervolgens op grond van artikel 2.22, tweede lid, van de Wabo (oud), aan de te verlenen omgevingsvergunning verbindt.

***