
ECLI:NL:RBLIM:2022:8132

Instantie	Rechtbank Limburg
Datum uitspraak	24-10-2022
Datum publicatie	08-11-2022
Zaaknummer	ROE 21 / 143
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Betreft de afwijzing van het verzoek om handhaving ten aanzien van de huisvesting van arbeidsmigranten op [naam landgoed]. Verweerder moet de planregels letterlijk lezen. Omdat de huisvesting van arbeidsmigranten niet ondergeschikt is aan de functies verblijfsrecreatie en training, is sprake van een overtreding en was verweerder dan ook bevoegd om handhavend op te treden. Het beroep is gegrond.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK LIMBURG

Zittingsplaats Roermond

Bestuursrecht

Zaaknummer: ROE 21 / 143

Uitspraak van de enkelvoudige kamer van 24 oktober 2022 in de zaak tussen

[eiser] , wonend te [woonplaats] , eiser,

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Leudal, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 3 maart 2020 (hierna: het besluit op aanvraag) heeft verweerder het verzoek van eiser om handhavend op te treden tegen de huisvesting van arbeidsmigranten op [naam landgoed] , gelegen aan de [adres] te [woonplaats] , afgewezen.

Bij besluit van 1 december 2020 (hierna: het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiser tegen het besluit op aanvraag ongegrond verklaard, onder aanvulling van de motivering van laatstgenoemd besluit.

Eiser heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Als gemachtigde heeft zich gesteld mr. B. Oudenaarden, advocaat te Arnhem.

[belanghebbende] (hierna: belanghebbende) is in de gelegenheid gesteld als partij aan het geding deel te nemen, van welke gelegenheid gebruik is gemaakt.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

Het onderzoek ter zitting heeft plaatsgevonden op 14 juli 2022, waar eiser, bijgestaan door zijn gemachtigde, en verweerder, vertegenwoordigd door mr. V.M.A. Routheut, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen. Voorts is ter zitting belanghebbende, vertegenwoordigd door [naam] , bijgestaan door mr. J.L. Stoop, advocaat te Maastricht, gehoord.

Overwegingen

Verweerders besluitvorming en de aanleiding daartoe

1. Belanghebbende exploiteert [naam landgoed] , een voormalige camping die gefaseerd wordt omgevormd naar een landgoed met verblijfsaccommodaties ten behoeve van groepsverblijf, outdoor activiteiten en (zakelijke) trainingen. Om dit mogelijk te maken heeft de raad van verweerders gemeente het bestemmingsplan " [naam bestemmingsplan] " (hierna: het bestemmingsplan) vastgesteld. Op grond van de regels van het bestemmingsplan mogen in fase 1 maximaal 300 arbeidsmigranten tijdelijk worden gehuisvest als ondergeschikte functie aan de functies verblijfsrecreatie en training.
2. Eiser heeft op 16 juli 2019 verzocht handhavend op te treden tegen de (inmiddels gerealiseerde) huisvesting van arbeidsmigranten omdat hij van mening is dat deze huisvesting niet (meer) ondergeschikt is aan de functies verblijfsrecreatie en training, waardoor sprake is van strijdigheid met het bestemmingsplan. Naar aanleiding van dit verzoek heeft een gemeentelijk toezichthouder op 14 januari 2020 een controle op het perceel van het landgoed uitgevoerd. Nu daarbij is geconstateerd dat er minder dan 300 arbeidsmigranten in fase 1 van [naam landgoed] verbleven, heeft verweerder geconcludeerd dat geen sprake is van strijdigheid met het bestemmingsplan. Bij het besluit op aanvraag is eisers handhavingsverzoek dan ook afgewezen.
3. Het bestreden besluit strekt tot handhaving van het besluit op aanvraag. Op wat eiser hiertegen in beroep heeft aangevoerd, zal de rechtbank hieronder ingegaan.

Is eiser belanghebbende?

4. Van de zijde van belanghebbende is ter zitting betoogd dat eiser niet als belanghebbende is aan te merken omdat hij op ruim 300 meter van de arbeidsmigranten woont en tussen zijn perceel en het perceel waarop de arbeidsmigranten mogen verblijven andere percelen zijn gelegen. Eisers handhavingsverzoek kan daarom niet als een aanvraag (van een belanghebbende) in de zin van artikel 1:3, derde lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) worden aangemerkt.

5. De rechtbank volgt dit betoog niet. Zij overweegt dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: de Afdeling) in haar uitspraak van 25 september 2018¹ heeft overwogen dat eiser belanghebbende is bij de omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan voor het huisvesten van 375 arbeidsmigranten in fasen 1A en 1B van [naam landgoed] voor een periode van 10 jaar, aangezien hij op een aangrenzend perceel woont en ook gevolgen van enige betekenis ondervindt door de toename van arbeidsmigranten op het perceel. In haar uitspraak van 19 augustus 2020² heeft de Afdeling in vergelijkbare zin geoordeeld. Voorts is eiser in de uitspraken van deze rechtbank van 4 november 2016³ en van 22 mei 2019⁴ ook als belanghebbende aangemerkt bij (de afwijzing van) een handhavingsverzoek ten aanzien van het gebruik van chalets op het landgoed door arbeidsmigranten respectievelijk de weigering om een omgevingsvergunning te verlenen voor het tijdelijk huisvesten van arbeidsmigranten in fasen 1A en 1B van [naam landgoed] . De rechtbank ziet met betrekking tot het thans voorliggende handhavingsverzoek geen reden om tot een ander oordeel te komen.

Is er sprake van een overtreding?

6. Eiser voert aan dat verweerder handhavend had moeten optreden, omdat er sprake is van een overtreding van de regels van het bestemmingsplan. Uit de planregels blijkt namelijk dat de huisvesting van arbeidsmigranten slechts als ondergeschikte activiteit aan de functies verblijfsrecreatie en training is toegestaan. Hiervan was ten tijde van de beslissing op eisers handhavingsverzoek geen sprake. Verweerder moet volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling de planregels letterlijk uitleggen. Dit betekent dat er geen ruimte bestaat voor de achterliggende bedoeling, als vermeld in de plantoelichting, van de totale invulling van het plangebied en het genereren van financiële middelen daarvoor.

7. Verweerder stelt zich op het standpunt dat uit artikel 4.5.2, onder b, van de planregels volgt dat de huisvesting van 300 arbeidsmigranten is toegestaan. De huisvesting van arbeidsmigranten moet volgens artikel 4.1, onder f, van de planregels ondergeschikt zijn aan de functies verblijfsrecreatie en training. Het vereiste van ondergeschiktheid doet volgens verweerder niet af aan het feit dat er 300 arbeidsmigranten mogen worden gehuisvest. Om na te gaan of sprake is van ondergeschiktheid moet er naar de beoogde invulling van het totale plangebied worden gekeken. Door arbeidsmigranten in fase 1 van het plangebied tijdelijk toe te staan, kunnen de daaruit vergaarde inkomsten worden gebruikt voor de invulling van de recreatieve functie in de fasen 2 en 3 van het plangebied. Omdat de huisvesting van arbeidsmigranten tijdelijk is, beperkt is tot een maximaal aantal personen van 300 en geografisch beperkt is tot fase 1 van het plangebied, kan dat gebruik worden gezien als ondergeschikt aan de totale bedrijvigheid van het plangebied. Volgens verweerder kan er niet met handhavingsmaatregelen worden afgedwongen dat de recreatieve functie daadwerkelijk wordt ontwikkeld.

8. De rechtbank volgt verweerder hierin niet. Zij overweegt hiertoe dat het vaste rechtspraak van de Afdeling⁵ is dat een planregel omwille van de rechtszekerheid letterlijk moet worden uitgelegd, nu de rechtszekerheid vereist dat van wat in het bestemmingsplan is bepaald, kan worden uitgegaan. Als de planregels duidelijk zijn, wordt aan een uitleg van de bedoeling van de planwetgever niet toegekomen. De op de plankaart dan wel verbeelding aangegeven bestemming en de daarbij behorende regels zijn bepalend voor het antwoord op de vraag of een bouwplan of bepaald gebruik in strijd is met het bestemmingsplan. De niet bindende toelichting bij het bestemmingsplan heeft slechts in zoverre betekenis dat deze over de bedoeling van de planwetgever meer inzicht kan geven, indien de bestemming en de bijbehorende voorschriften waaraan moet worden getoetst, op zichzelf noch in onderlinge samenhang duidelijk zijn.

9. Er moet dus naar de strike bewoordingen van het bestemmingsplan worden gekeken. De rechtbank stelt vast dat de huisvesting van arbeidsmigranten is gelegen in de enkelbestemming 'Recreatie – Verblijfsrecreatie' met de aanduiding 'specifieke vorm van wonen – arbeidsmigranten'. In artikel 4.1, onder f, van de planregels is bepaald dat de voor 'Recreatie – Verblijfsrecreatie' aangewezen gronden zijn bestemd voor de huisvesting van arbeidsmigranten, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen – arbeidsmigranten' en ondergeschikt aan de functies onder a en e. De functies onder a en e betreffen het uitoefenen van activiteiten gericht op verblijfsrecreatie (a) en training (e). In artikel 1.48 van de planregels is bepaald dat onder ondergeschikte functie wordt verstaan een activiteit van zeer beperkte bedrijfsmatige en/of ruimtelijke omvang zodat de functie waaraan zij wordt toegevoegd, qua aard, omvang en verschijningsvorm, overwegend of nagenoeg geheel als hoofdfunctie herkenbaar blijft. Uit artikel 4.5.2, onder b, van de planregels volgt dat er maximaal 300 tijdelijke arbeidsmigranten op het landgoed mogen worden gehuisvest.

10. Gelet op de voorgaande planregels moet het begrip ondergeschikte functie in samenhang met de huisvesting van arbeidsmigranten letterlijk worden gelezen. Dit betekent dat er geen ruimte bestaat voor een ruimere of andere interpretatie van de planregels. Om na te gaan of de huisvesting van arbeidsmigranten ondergeschikt is, moet dus worden bepaald of de huisvesting van arbeidsmigranten van zeer beperkte bedrijfsmatige en/of ruimtelijke omvang is, zodat de functie waaraan zij wordt toegevoegd, in dit geval verblijfsrecreatie en training, qua aard, omvang en verschijningsvorm, overwegend of nagenoeg geheel als hoofdfuncties herkenbaar blijven. Gelet hierop volgt de rechtbank niet de redenering van verweerder dat met het feit dat er maximaal 300 arbeidsmigranten in fase 1 tijdelijk mogen worden gehuisvest de ondergeschiktheid is vast komen te staan. Een dergelijke uitleg wordt immers in de planregels niet gegeven. Omdat de planregels voldoende duidelijk zijn, komt er, anders dan verweerder heeft gesteld, geen betekenis toe aan de bedoeling van de planwetgever (inkomsten genereren voor ontwikkeling van de recreatieve functie).

11. Om na te gaan of de huisvesting van arbeidsmigranten ondergeschikt is aan de functies verblijfsrecreatie en training, is slechts het feitelijk gebruik bepalend en niet, zoals verweerder stelt, dat er naar de beoogde invulling van het totale gebied moet worden gekeken om uitleg aan het begrip ondergeschiktheid te geven. Uit het controlerapport van 14 januari 2020 blijkt dat er op diezelfde dag een toezichthouder heeft geconstateerd dat er 189 personen in het zogenoemde Flexhotel verbleven. Deze personen betroffen arbeidsmigranten. De toezichthouder heeft ook geconstateerd dat er 7 personen recreatief op onderhavige locatie verbleven. Gelet op het aantal personen dat op de onderhavige locatie recreatief verbleef in verhouding met het aantal arbeidsmigranten, kan de huisvesting van arbeidsmigranten niet als ondergeschikte functie worden gezien. Dit heeft de gemeentelijke bezwaarschriftencommissie ook onderkend, nu in haar advies het volgende staat vermeld: *'De stelling van bezwaarmaker dat op dat moment de huisvesting van arbeidsmigranten feitelijk niet ondergeschikt is aan de recreatieve-en trainingsfunctie is als zodanig juist'*. Dit advies heeft verweerder bij zijn beslissing op bezwaar overgenomen. Het voorgaande betekent dat de huisvesting van arbeidsmigranten is aan te merken als een overtreding van artikel 4.1, onder f, van de planregels.

Moet verweerder handhavend optreden?

12. Omdat sprake is van een overtreding is verweerder bevoegd om handhavend op te treden. Verweerder moet, gelet op zijn, uit de vaste jurisprudentie van de Afdeling volgende beginselplicht tot handhaving, van zijn handhavingsbevoegdheid gebruik maken, tenzij er bijzondere omstandigheden zijn om dit niet te doen. Dit kan zich voordoen indien concreet zicht op legalisatie bestaat. Ook kan handhavend optreden zodanig onevenredig zijn in verhouding tot de daarmee te dienen belangen dat van optreden in de concrete situatie behoort te worden afgezien. Verweerder heeft niet onderzocht of er bijzondere omstandigheden zijn die nopen tot het afzien van handhavend optreden, waar hij, zoals uit het voorgaande volgt, dat wel had moeten doen. Het is dan ook onduidelijk of verweerder gehouden is om handhavend op te treden. In zoverre kleeft er ook een gebrek aan het bestreden besluit.

Conclusie en gevolgen

13. Het beroep is gegrond, omdat het bestreden besluit in strijd is met de artikelen 3:2 en 7:12, eerste lid, van de Awb. De rechtbank zal daarom het bestreden besluit vernietigen en verweerder opdragen een nieuw besluit op het bezwaar van eiser te nemen. Daarbij zal verweerder aan de hand van de feiten en omstandigheden op het moment van het te nemen besluit moeten beoordelen of er nog steeds sprake is van een overtreding van de planregels en zo ja, of hij gebruik moet maken van zijn bevoegdheid tot handhavend optreden in het licht van zijn beginselplicht daartoe. Voor het nemen van dit nieuwe besluit zal de rechtbank een termijn stellen.

14. Verweerder dient voorts het griffierecht en de proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- draagt verweerder op met inachtneming van deze uitspraak binnen acht weken na de dag van verzending van deze uitspraak een nieuw besluit op het bezwaar te nemen en bekend te maken;
- draagt verweerder op het betaalde griffierecht van € 181,00 aan eiser te vergoeden;

veroordeelt verweerder in de proceskosten tot een bedrag van € 1.518,00 (wegens kosten van rechtsbijstand), te vergoeden aan eiser.

Aldus vastgesteld door mr. R.M.M. Kleijkers, rechter, in aanwezigheid van mr. A. Kloos, griffier. De uitspraak is openbaar gemaakt op 24 oktober 2022.

griffier rechter

Afschrift verzonden aan partijen op: 24 oktober 2022

Rechtsmiddel

Voor een belanghebbende en het bestuursorgaan staat tegen deze uitspraak hoger beroep open bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. De termijn voor het instellen van het hoger beroep bedraagt zes weken na de datum van verzending van deze uitspraak.

¹ ECLI:NL:RVS:2018:3166.

² ECLI:NL:RVS:2020:1980.

³ Zaaknummer ROE16/573.

⁴ Zaaknummer ROE 18/1420.

⁵ Zie bijvoorbeeld de uitspraken van 10 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2307, 17 maart 2021, ECLI:NL:RVS:2021:583 en 14 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2402.
