



## de Rechtspraak

Rechtbank  
Midden-Nederland

AANTEKENEN  PER POST  PER FAX

Bestuursrecht

C. Zeldenrust  
Fugelleane 18  
8702 CD Bolsward

bezoekadres  
Vrouwe Justitiaplein 1  
3511 EX Utrecht

correspondentieadres  
Postadres: Postbus 16005,  
3500 DA Utrecht

t 088 36 20000  
f Algemeen (030) 22 33 498  
Voorlopige Voorzoningen  
(030) 22 33 548  
www.rechtspraak.nl  
Rekeningnummer:  
NL03RBO50569990696

Bij beantwoording de datum en  
ons kenmerk vermelden. Wilt u  
slechts één zaak in uw brief  
behandelen.

datum 29 januari 2016  
onderdeel Team 1  
contactpersoon mevr M.J. Aarden  
doorkiesnummer 088-3619501  
ons kenmerk zaaknummer UTR 15 / 6510 WABOA V10  
uw kenmerk  
bijlage(n)  
faxnummer afdeling 030-2233498  
onderwerp het verzoek van J.H. de Vries te Bunschoten-Spakenburg

Geachte heer/mevrouw,

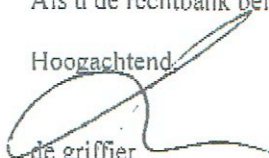
Over het verzoek om een voorlopige voorziening met zaaknummer UTR 15 / 6510 WABOA V10 deel ik u mee dat de voorzieningenrechter uitspraak heeft gedaan. Ik stuur u een kopie van de uitspraak. Indien in deze uitspraak wordt verwezen naar een uitspraak met een ECLI-nummer, is de tekst van de betreffende uitspraak onder dat nummer gepubliceerd op [www.rechtspraak.nl](http://www.rechtspraak.nl).

Als u een rechtsmiddel kunt instellen tegen deze uitspraak, dan is dat onder de uitspraak vermeld.

Als u naar aanleiding van deze brief vragen hebt, kunt u contact opnemen met de administratie van de rechtbank op het hierboven vermelde doorkiesnummer.

Als u de rechtbank belt of schrijft, verzoek ik u het zaaknummer te vermelden.

Hoogachtend,

  
de griffier

# uitspraak



## RECHTBANK MIDDEN-NEDERLAND

Zittingsplaats Utrecht

Bestuursrecht

zaaknummers: UTR 15/6510 en UTR 15/6622

**uitspraak van de voorzieningenrechter van 29 januari 2016 op de verzoeken om voorlopige voorziening in de zaken tussen**

**Vereniging van Eigenaren Buitenplaats Horsterwold, verzoekster**

(gemachtigde: mr. F.J.M. Wolbers)

**J.H. de Vries,**

**A. Neefjes,**

**G.T. Kuiper-Mik en**

**Autobedrijf Van der Knaap, verzoekers**

(gemachtigde: C. Zeldenrust)

en

**het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Zeewolde, verweerder**

(gemachtigde: C.Th. Vos).

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen: **HAM Nederland B.V.**

(gemachtigde: P. Epe).

### Procesverloop

Bij besluit van 19 november 2015 (het primaire besluit) heeft verweerder aan HAM Nederland B.V. (hierna: vergunninghouder) een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een asielzoekerscentrum (AZC) voor een periode van maximaal vijf jaar en het realiseren van huisvesting voor arbeidsmigranten voor een periode van maximaal tien jaar op de percelen Bosruiterweg 14 en 16 te Zeewolde (hierna: de percelen). Uit bijlage 2.1 van deze omgevingsvergunning blijkt dat het gaat om huisvesting van maximaal 600 asielzoekers (= 630 capaciteitsplaatsen) en herhuisvesting van maximaal 600 arbeidsmigranten.

Verzoekers en verzoekster hebben tegen het primaire besluit bezwaar gemaakt. Zij hebben de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening te treffen. Het verzoek van verzoekers is geregistreerd onder procedurenummer UTR 15/6510 en dat van verzoekster onder procedurenummer UTR 15/6622.

Het onderzoek ter zitting in beide zaken heeft plaatsgevonden op 15 januari 2016. Namens verzoekers zijn ter zitting verschenen A. Neefjes en H. Kuiper, bijgestaan door hun gemachtigde en S. Veenstra (adviseur). Namens verzoekster is verschenen C.D. Kerkhof (voorzitter), bijgestaan door de gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde, bijgestaan door S.L. Strauss. Tevens hebben K. Hamstra en drs. W.P. van Es (wethouder) de zitting bijgewoond. Namens derde-partij is haar gemachtigde verschenen, vergezeld door R. Righthart (werkzaam bij het COA).



### Overwegingen

1. Op grond van artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan, indien tegen een besluit bezwaar is gemaakt, de voorzieningenrechter van de rechtbank die bevoegd is of kan worden in de hoofdzaak, op verzoek een voorlopige voorziening treffen indien onverwijlde spoed, gelet op de betrokken belangen, dat vereist. Voor het treffen van een voorlopige voorziening is in dit stadium (tijdens de bezwaarfase) in beginsel alleen dan aanleiding wanneer het primaire besluit zodanig gebrekkig is dat het in de heroverweging naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter niet of niet volledig in stand zal kunnen blijven. Eventuele gebreken aan het bestreden besluit leiden niet automatisch tot het treffen van een voorlopige voorziening, wanneer deze gebreken in de beslissing op bezwaar kunnen worden hersteld. Verder geldt dat het oordeel van de voorzieningenrechter een voorlopig karakter heeft en de rechtbank in de beroepsprocedure niet bindt.
2. De voorzieningenrechter overweegt dat voor het antwoord op de vraag of er een voorlopige voorziening moet worden getroffen ook van belang is of de verleende omgevingsvergunning naar verwachting in de beslissing op bezwaar in stand kan blijven.
3. De voorzieningenrechter gaat bij haar beoordeling uit van de volgende feiten. Op het perceel Bosruiterweg 16 werd vroeger een natuurkampeerterrein van circa 20 hectare geëxploiteerd, welk gebruik in 2008 is beëindigd. Bij besluit van 19 juli 2012 heeft het verweerder aan Epe Vastgoed B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het bouwen van 15 logiesgebouwen en bijbehorende bouwwerken voor de huisvesting van arbeidsmigranten op het perceel. Dit bouwplan is gerealiseerd. De logiesgebouwen en andere bouwwerken zijn vervolgens in gebruik genomen en tot op heden in gebruik ten behoeve van de huisvesting van arbeidsmigranten.

### Plan

4. Op 6 oktober 2015 heeft vergunninghouder bij verweerder een omgevingsvergunning aangevraagd voor het realiseren van een AZC en het oprichten van huisvesting ten behoeve van arbeidsmigranten met de daarbij behorende voorzieningen en bouwwerken. Het (bouw)plan komt er kort gezegd op neer dat de logiesgebouwen die op dit moment worden gebruikt voor de huisvesting van de arbeidsmigranten, zullen worden hergebruikt voor de vestiging van het AZC. Gebouw T zal dan de functie van receptie voor het COA krijgen. Daarnaast zullen een school (gebouw S), een activiteitengebouw (gebouw U), twee dienstgebouwen (gebouw X en Y) en een magazijn (gebouw V) ten behoeve van het AZC worden opgericht. Voor de huisvesting van de arbeidsmigranten worden op het aangrenzende terrein twee logiesgebouwen, een receptie en 140 chalets geplaatst. Het reeds gerealiseerde voorzieningengebouw (gebouw R op de terreintekening) zal wederom worden gebruikt door de arbeidsmigranten. Tussen beide terreindelen zal een hekwerk worden geplaatst. Verder worden er parkeerplaatsen gerealiseerd en/of hergebruikt en wordt er een antenne-installatie geplaatst.

### Belanghebbenden

5. Slechts belanghebbenden kunnen bezwaar en/of beroep instellen tegen een besluit. Onder een belanghebbende wordt in artikel 1:2, eerste lid, van de Awb verstaan degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken. Om als belanghebbende in de zin van de Awb te kunnen worden aangemerkt, moet degene een voldoende objectief bepaalbaar, actueel, eigen en persoonlijk belang te hebben dat hem in voldoende mate onderscheidt van anderen en dat rechtstreeks wordt geraakt door het bestreden besluit.



6. Verweerder stelt zich in zijn verweerschrift op het standpunt dat beide verzoeken niet-ontvankelijk moeten worden verklaard omdat verzoekers en verzoekster niet als rechtstreeks belanghebbenden bij het besluit kunnen worden aangemerkt. Ter zitting heeft verweerder laten weten voornemens te zijn bij de te nemen beslissing op bezwaar de ingediende bezwaren niet-ontvankelijk te verklaren.

7. Wat betreft verzoekster geldt dat op grond van het derde lid van artikel 1:2 van de Awb als haar belangen mede beschouwd worden de algemene en collectieve belangen die zij krachtens haar doelstelling en blijkens haar feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigt. Verder geldt volgens vaste rechtspraak dat een belangenorganisatie die voor het belang van haar leden opkomt, daarmee opkomt voor een collectief belang, tenzij het tegendeel blijkt. In dit geval is de voorzieningenrechter niet gebleken dat verzoekster niet opkomt voor het gemeenschappelijk belang van haar leden. Verzoekster heeft verder onder meer als doelstelling bij te dragen tot verbetering van het leefmilieu van het "Park Horsterwold" (thans Buitenplaats Horsterwold). Verzoekster heeft erop gewezen dat het park zich kenmerkt door de ruime en groene ligging in een rustige omgeving en dat de huurders van de huizen hier ook bewust voor kiezen. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter valt dan ook, ook al is het recreatiepark op een afstand van minimaal 370 meter van het plangebied (de nieuwe ontsluitingsweg) gelegen en bestaat er geen rechtsreeks zicht op het plangebied, niet op voorhand uit te sluiten dat verzoekster gevolgen zal ondervinden van de intensivering van het gebruik van de percelen en de daarmee gepaard gaande toename van (verkeers)bewegingen. Verzoekster kan worden aangemerkt als belanghebbende in de zin van artikel 1:2 van de Awb.

8. Ten aanzien van verzoekers De Vries, Neeffjes en Kuiper-Mik merkt de voorzieningenrechter op dat vaststaat dat zij onroerend goed bezitten in de nabijheid van de percelen waarop de asielzoekers en arbeidsmigranten zullen worden gehuisvest. Uit de stukken en het verhandelde ter zitting is de voorzieningenrechter niet gebleken dat op voorhand kan worden uitgesloten dat het (bouw)plan voor verzoekers nadelige effecten door onder meer toename van verkeersbewegingen met zich zal brengen. Hieruit volgt dat verzoekers, ook al bedraagt de afstand van hun respectievelijke percelen meer dan 370 meter tot het plangebied, een rechtstreeks betrokken belang bij het besluit hebben en kunnen worden aangemerkt als belanghebbenden in de zin van artikel 1:2, eerste lid, van de Awb.

9. Ten aanzien van verzoeker Autobedrijf Van der Knaap overweegt de voorzieningenrechter dat haar niet duidelijk is geworden op welke wijze de belangen van dit bedrijf rechtstreeks zijn betrokken bij het besluit. Het bedrijf is gesitueerd op het bedrijventerrein Horsterparc en op aanzienlijke afstand van het projectgebied. Dat, zoals ter zitting betoogt, dit autobedrijf vreest (nog meer) veiligheidsmaatregelen te moeten nemen, is een onvoldoende eigen en persoonlijk belang, dat het bovendien in onvoldoende mate onderscheidt van anderen op het bedrijventerrein en de omliggende omgeving van het plangebied. De voorzieningenrechter verwacht dan ook dat het bezwaar van Autobedrijf Van der Knaap door verweerder in de te nemen beslissing op bezwaar niet-ontvankelijk zal worden verklaard, zodat geen aanleiding bestaat voor het treffen van een voorlopige voorziening zoals door deze verzoeker verzocht.

#### *Spoedeisend belang*

10. Ter zitting is van de kant van vergunninghouder verklaard dat de centrumvoorzieningen gedeeltelijk klaar zijn en er zes chalets op de locatie zijn afgeleverd. De overige chalets staan gereed bij de leverancier en er kunnen per dag ongeveer twintig chalets worden



geplaatst. Vergunninghouder streeft ernaar om de arbeidsmigranten zo snel mogelijk te verhuizen, zodat het AZC op 5 februari 2016 open kan. De voorzieningenrechter ziet daarin voldoende spoedeisend belang om de verzoeken in behandeling te nemen.

#### *Bestemmingsplannen*

11. Tussen partijen is niet in geschil, en ook de voorzieningenrechter gaat ervan uit, dat het (bouw)plan in strijd is met de geldende bestemmingsplannen "Buitengebied" en "De Bosruiter" omdat het AZC deels gelegen is op gronden met de bestemming agrarisch en deels op gronden met de bestemming gemengd. De huisvesting van de arbeidsmigranten vindt plaats op gronden met een agrarische bestemming.

#### *Wet algemene bepalingen bestuursrecht (Wabo)*

12. Op grond van artikel 2.1, eerste lid, aanhef en onder a en c, van de Wabo, voor zover hier van belang, is het verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit het bouwen van een bouwwerk, het uitvoeren van een werk, geen bouwwerk zijnde, of het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan.

Op grond van artikel 2.10, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wabo wordt, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, de omgevingsvergunning geweigerd indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan. Het tweede lid van dit artikel bepaalt dat in gevallen als bedoeld in het eerste lid, onder c, de aanvraag mede wordt aangemerkt als een aanvraag om een vergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, en dat de vergunning slechts geweigerd wordt indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 niet mogelijk is.

Artikel 2.12, eerste lid, van de Wabo bepaalt dat, voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, de omgevingsvergunning slechts kan worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

- a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:
  - 1°. met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,
  - 2°. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of
  - 3°. in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat.

De hier bedoelde algemene maatregel van bestuur is het Besluit omgevingsrecht (Bor).

#### *Procedure*

13. Verweerder heeft zich bereid verklaard medewerking te verlenen aan het bouwplan door gebruik te maken van zijn bevoegdheid als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onderdeel 2°, van de Wabo in samenhang met artikel 4, onderdeel 9 en 11, van bijlage II bij het Bor.

14. Op grond van artikel 4 van bijlage II bij het Bor, onderdeel 9 en 11, komen voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, in aanmerking:



- het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen (onderdeel 9);
- ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar (onderdeel 11).

15. Verzoekers en verzoekster (hierna gezamenlijk aangeduid als verzoekers) voeren aan dat verweerder niet de juiste procedure heeft gevolgd. Naar hun mening is geen sprake van een zogenoemd kruimelgeval en is het (bouw)plan bovendien in strijd met een goede ruimtelijke ordening als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, aanhef, onder a, onder 2°, van de Wabo. Verweerder was dus niet bevoegd de vergunning op deze wijze te verlenen. Verweerder had alleen een omgevingsvergunning kunnen verlenen met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef, onder a, onder 3° van de Wabo (middels de uitgebreide openbare voorbereidingsprocedure).

#### *Kruimelgevallenregeling*

16. De voorzieningenrechter volgt verzoekers niet in hun betoog dat toepassing van de kruimelgevallenregeling niet bedoeld is voor activiteiten met een omvang als deze. Los van de vraag of het plan een forse ruimtelijke impact heeft, wijst de voorzieningenrechter erop dat de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (ABRvS) eerder heeft overwogen dat uit de tekst van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onderdeel a, onder 2°, van de Wabo niet blijkt dat is beoogd de toepassing van deze bevoegdheid te beperken tot planologisch ondergeschikte gevallen. Toepassing van de bevoegdheid is uitsluitend beperkt tot de categorieën van gevallen, genoemd in artikel 4 van de bij het Bor behorende bijlage II (zie de uitspraak van 26 oktober 2011, ECLI:NL:RVS:2011:BU1640).

#### *Artikel 4, onderdeel 9, van bijlage II van het Bor*

17. De voorzieningenrechter stelt vast dat het hergebruik van de bestaande logiesbebouwing plaatsvindt ten behoeve van het AZC. Het voorzieningengebouw R blijft bestemd voor de arbeidsmigranten, zodat het gebruik van dit gebouw niet wijzigt. De voorzieningenrechter ziet geen aanknopingspunten voor het oordeel dat het gebruik van de logiesgebouwen voor het AZC niet valt te rangschikken onder onderdeel 9 van artikel 4 van bijlage II van het Bor (zie ook Staatsblad 2015, 323, pagina 32 en 33). Er geldt op basis van dit artikelonderdeel immers geen beperking van de maximale oppervlakte (meer) en niet in geschil is dat de gebouwen gebruikt gaan worden voor de opvang van asielzoekers. De vraag of sprake is van een tijdelijke behoefte en/of voorziening speelt daarbij geen rol. Overigens is ter zitting gebleken dat de komst van het AZC niet datgene is wat partijen met name verdeeld houdt; de bezwaren van verzoekers zien veeleer op de nieuwbouw die plaatsvindt ten behoeve van de huisvesting van de arbeidsmigranten.

#### *Artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Bor*

18. De voorzieningenrechter stelt vast dat op de percelen ook nieuwe bebouwing wordt opgericht. Ten behoeve van het AZC worden een school, een activiteitengebouw, twee dienstgebouwen en een magazijn gerealiseerd en voor de huisvesting van de arbeidsmigranten worden twee logiesgebouwen, een receptie en 140 chalets geplaatst. Verzoekers betwisten dat verweerder hiervoor gebruik heeft kunnen maken van onderdeel 11 van artikel 4. Anders dan verzoekster is de voorzieningenrechter van oordeel dat dit artikelonderdeel niet hoeft te zien op een ander kruimelgeval. Het feit dat het hier



---

gaat om *ander* gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, houdt in dat voor een omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan voor gebruik dat wel is genoemd in een van die onderdelen, het desbetreffende onderdeel, en niet onderdeel 11, de grondslag voor vergunningverlening dient te zijn (zie Nota van Toelichting bij de wijziging van dit onderdeel van het Bor, Staatsblad 2014, 333, pagina 55). Verder ziet de voorzieningenrechter geen aanknopingspunten voor het oordeel dat onderdeel 11 niet (ook) zou kunnen zien op de activiteit bouwen. In de hiervoor genoemde Nota van Toelichting wordt het tijdelijk plaatsen van een (nood)gebouw ten behoeve van een tijdelijke winkelvestiging genoemd als voorbeeld van een activiteit die op grondslag van onderdeel 11 kan plaatsvinden. Deze uitleg en ook de tekst van onderdeel 11 sluiten bovendien aan bij die van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, waarbij "gebruik van gronden" eveneens zo moet worden opgevat dat daar bouwen van een bouwwerk onder valt.

19. Bij de toepassing van onderdeel 11 geldt als eis dat sprake is van tijdelijkheid van het (bouw)plan. De in de vergunning gestelde termijn op de grondslag van artikel 4, onderdeel 11, kan maximaal tien jaar bedragen. Met ingang van 1 november 2014 is de benadering voor tijdelijke vergunningen in de Wabo en het Bor gewijzigd. Verweerder is sindsdien vrij om bij verlening van een vergunning voor een planologisch strijdig gebruik als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, te bepalen dat de desbetreffende activiteit voor onbepaalde of slechts voor bepaalde tijdsduur is toegestaan. De beperking dat slechts een tijdelijke vergunning kan worden verleend voor een activiteit die voorziet in een tijdelijke behoefte, is komen te vervallen. Het is dus mogelijk om een tijdelijke omgevingsvergunning te verlenen, ook vanwege een activiteit die voorziet in een permanente behoefte. Bij de aan die vergunning ten grondslag te leggen afweging speelt niet langer een rol dat het aannemelijk moet zijn dat er na de gegeven termijn in het geheel geen behoefte meer bestaat aan de activiteit. Het behoeft slechts feitelijk mogelijk en aannemelijk te zijn dat de activiteit zonder onomkeerbare gevolgen kan en zal worden beëindigd (zie Nota van Toelichting, Staatsblad 2014, 333, pagina 24 en verder).

20. Van de kant van verzoekers is, mede gezien het gemeentelijk huisvestingsbeleid ten aanzien van arbeidsmigranten, twijfel geuit over de tijdelijkheid van de huisvesting van de arbeidsmigranten. Zo staat in de Notitie "Tijdelijk werken en wonen in Zeewolde" dat de gemeente geen voorstander is van tijdelijke overbruggingsoplossingen en/of aanvullende opvangcapaciteit van tijdelijke aard en ook dat de gemeente rekening houdt met een verdergaande groei van het aantal buitenlandse werknemers. Hieruit blijkt volgens verzoekers dat er sprake is van een permanente behoefte. Uit de ten behoeve van de in 2012 verleende omgevingsvergunning opgestelde "Visie huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten De Bosruiter" blijkt eveneens dat sprake is van een permanente behoefte aan huisvesting voor arbeidsmigranten.

21. De voorzieningenrechter stelt vast dat verweerder in de omgevingsvergunning met toepassing van artikel 2.23a van de Wabo expliciet heeft bepaald dat de omgevingsvergunning voor het realiseren van een huisvesting voor arbeidsmigranten is verleend voor een periode van tien jaar. Zoals hiervoor onder 18 is uiteengezet, is de vraag of sprake is van een tijdelijke dan wel permanente behoefte niet relevant. Wat verzoekers in dit verband hebben aangevoerd, slaagt dan ook niet. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter heeft verweerder voldoende aangetoond dat het feitelijk mogelijk is en dat in dit geval eveneens aannemelijk is dat de activiteit zonder onomkeerbare gevolgen kan en zal worden beëindigd. De geplaatste chalets kunnen immers aan het einde van de tien



---

jaar termijn worden verwijderd en worden verplaatst naar een andere locatie en de aangelegde voorzieningen kunnen ongedaan worden gemaakt en/of worden verwijderd. Het desbetreffende gedeelte van het terrein kan daarna weer conform de bestemming geschikt worden gemaakt voor de agrarische bestemming. Verder heeft verweerder ter zitting toegelicht dat de gemeente ernaar streeft de arbeidsmigranten binnen tien jaar in het dorp te huisvesten. Op dit moment sluit het (sociale) woningaanbod in het dorp qua type beschikbare woningen niet, althans onvoldoende aan op de specifieke huisvestingsbehoefte van arbeidsmigranten. Om die reden is gekozen voor deze tijdelijke logieshuisvesting in kleinschalige chalets en kunnen de komende tien jaar worden gebruikt om vraag en aanbod beter op elkaar te laten aansluiten. De voorzieningenrechter acht dan ook voldoende aangetoond dat sprake is van een tijdelijke situatie die omkeerbaar is. De gronden van verzoekers slagen niet.

22. De voorzieningenrechter komt tot de conclusie dat de gevraagde activiteiten vallen binnen de reikwijdte van artikel 4 van Bijlage II van het Bor.

*Artikel 2.12, eerste lid, aanhef, van de Wabo*

23. Verzoekers voeren aan dat de vergunde activiteiten in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, aanhef, van de Wabo. Zij stellen dat het plan in strijd is met de provinciale Verordening Groenblauwe Zone en dat daarvan niet zonder medewerking van de provincie kan worden afgeweken. Volgens verzoekers is verder sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling en had het plan getoetst moeten worden aan de ladder voor duurzame verstedelijking. Het plan is eveneens in strijd met het gemeentelijk huisvestingsbeleid, omdat de noodzaak en urgentie voor de huisvesting van arbeidsmigranten in Zeewolde ontbreekt, nu uit het onderzoek van adviseur Veenstra blijkt dat meer dan 50% van de arbeidsmigranten werkzaam is buiten Zeewolde. Verzoekers begrijpen verder niet waarom verweerder de in het zeer recent vastgestelde bestemmingsplan De Bosruiter neergelegde planologische uitgangspunten nu al verlaat. De onderbouwing die verweerder ten grondslag heeft gelegd aan het besluit is teveel gericht op het AZC en zij missen daarin de afwegingen ten aanzien van de arbeidsmigranten.

*Ladder voor duurzame verstedelijking*

24. De ladder voor duurzame stedelijke vernieuwing is opgenomen in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro). Verzoekers hebben gelijk waar zij stellen dat in de Nota van Toelichting (Staatsblad 2012, 388) staat dat dit artikellid provinciale en gemeentelijke overheden verplicht om nieuwe stedelijke ontwikkelingen af te stemmen op de geconstateerde actuele behoefte, en de wijze waarop in die behoefte wordt voorzien ook regionaal af te stemmen. Zij verliezen daarbij echter uit het oog dat artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bor ziet op de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt en daar voorwaarden aan stelt. Daarvan is hier geen sprake. Op grond van artikel 5.20 van het Bor is de ladder voor duurzame verstedelijking bij omgevingsvergunningen alleen van toepassing als een omgevingsvergunning wordt verleend met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wabo. Ook dat is hier niet aan de orde. De voorzieningenrechter ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat verweerder de aanvraag had moeten toetsen aan de ladder voor duurzame verstedelijking (zie in gelijke zin de ABRvS in de uitspraak van 16 december 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3845). Dat verweerder deze toets inmiddels alsnog heeft laten uitvoeren maakt dit niet anders. Verweerder was hiertoe immers niet verplicht.



---

*Provinciale verordening(en)*

25. Op 11 december 2008 is, met het oog op het realiseren van een robuuste ecologische verbinding tussen de Oostvaarderplassen en de Veluwe, de Verordening Groenblauwe Zone vastgesteld door provinciale staten van Flevoland. In deze provinciale verordening zijn, voor zover hier van belang, regels als bedoeld in artikel 4.1, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening gesteld.

26. De voorzieningenrechter stelt vast dat in de Verordening Groenblauwe Zone wordt gesproken over een "plangebied" en een "beschermingsgebied". Het beschermingsgebied betreft een deelgebied met een specifiek beschermingsregime. Op de bij de verordening horende kaart, voor zover hier relevant, is het beschermingsgebied Groenblauwe zone OostvaardersWold opgenomen. De voorzieningenrechter merkt op dat het haar, ook ter zitting, onduidelijk is gebleven in hoeverre het betreffende gebied al dan niet deel uitmaakt van dit beschermingsgebied. Partijen zijn van mening dat de percelen binnen het beschermingsgebied vallen, terwijl de ABRvS in de uitspraak van 6 november 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:1838) heeft overwogen dat het plangebied van het bestemmingsplan De Bosruiter (waarbinnen de percelen liggen) en de Bosruiterweg géén deel uitmaken van dit beschermingsgebied. In zoverre kan de voorzieningenrechter dan ook niet met zekerheid vaststellen of de artikelen 4.7 en 4.8 van de Verordening Groenblauwe Zone van toepassing zijn. Verweerder zal hierover in zijn heroverweging duidelijkheid moeten verschaffen. De voorzieningenrechter ziet in deze omissie echter geen aanleiding tot het treffen van een voorlopige voorziening, omdat uit de stukken blijkt dat verweerder de plannen inzake de huisvesting van de arbeidsmigranten en asielzoekers ter besluitvorming heeft voorgelegd aan gedeputeerde staten van Flevoland. Uit het besluit van gedeputeerde staten van 10 november 2015 blijkt uit beslispunt 1 dat zij hebben geconcludeerd dat de plannen passen binnen de eerdere afwijking van provinciaal beleid en de Verordening Groenblauwe Zone. Kennelijk hebben gedeputeerde staten geen aanleiding gezien om het door verweerder omschreven gebruik in strijd te achten met het provinciaal beleid of de Verordening Groenblauwe Zone. Mocht verweerder in de heroverweging tot de conclusie komen dat een ontheffing als bedoeld in artikel 4.2 van de Verordening Groenblauwe Zone desalniettemin noodzakelijk is, dan ligt het in de rede dat gedeputeerde staten deze zullen verlenen. Verzoekers hebben voorts niet geconcretiseerd met welk ander provinciaal beleid de plannen in strijd zijn. Voor zover hun betoog moet worden opgevat als een beroep op de provinciale Verordening voor de fysieke leefomgeving, geldt dat gedeputeerde staten in hun eerdergenoemd besluit hebben ingestemd met een herbegrenzing van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Het betoog van verzoekers dat de vergunningverlening in strijd is met het ter plaatse geldende provinciaal beleid heeft verweerder in het verweerschrift en ter zitting naar het oordeel van de voorzieningenrechter dan ook voldoende gemotiveerd weerlegd. Het betoog van verzoekers slaagt niet.

*Huisvestingsbeleid*

27. Verzoekers stellen, aan de hand van een door adviseur Veenstra uitgevoerd onderzoek, dat van de naar schatting 600-700 arbeidsmigranten die momenteel verblijven in de locatie aan de Bosruiterweg, er ruim 400-500 buiten de grenzen van de gemeente Zeewolde werken. Dit is volgens verzoekers in strijd met het gemeentelijk huisvestingsbeleid ten aanzien van arbeidsmigranten. Verweerder stelt zich op het standpunt dat hij nog steeds achter het gemeentelijk beleid staat en heeft bij zijn aanvullende stukken een verklaring van uitzendbureau Covebo overgelegd, waarin staat dat de arbeidsmigranten die op het nieuwe park zullen wonen, allen werkzaam zijn bij klanten in Zeewolde.



28. Uitgangspunt van de gemeentelijke notities "Tijdelijk werken en wonen in Zeewolde" en "Huisvesting seizoenarbeiders", beide vastgesteld in 2011, is dat in Zeewolde alleen huisvesting wordt gerealiseerd voor arbeidsmigranten die in Zeewolde werkzaam zijn. Daarbij hecht de gemeente aan kwalitatief goede huisvesting, gericht op de lange termijn, met een capaciteit voor 300 tot 600 in Zeewolde werkzame personen. Verweerder heeft ter zitting gemotiveerd uiteengezet dat er, anders dan verzoekers stellen, gezien het aantal in Zeewolde werkzame arbeidsmigranten, wel degelijk vraag is naar huisvesting van deze omvang. Verweerder heeft aangegeven dat er de afgelopen jaren ook arbeidsmigranten die buiten de gemeente Zeewolde werkzaam zijn in de opvang aan de Bosruiterweg zijn gehuisvest, maar de gemeente streeft er nadrukkelijk naar deze situatie te beëindigen en heeft daartoe met de vergunninghouder afspraken gemaakt. Zo zullen bij de herhuisvesting van de arbeidsmigranten op de Bosruiterweg de niet binnen Zeewolde werkzame arbeidsmigranten worden verplaatst naar een locatie buiten Zeewolde. Met Covebo, het uitzendbureau dat voor de meeste arbeidsmigranten in Zeewolde bemiddelt, heeft de gemeente een controlesysteem ontwikkeld, waarbij Covebo wekelijks een overzicht verstrekt van de bewoners en waar zij werkzaam zijn. Hetgeen verzoekers naar voren hebben gebracht, geeft de voorzieningenrechter onvoldoende aanleiding om te concluderen dat geen sprake zal of kan zijn van de door verweerder voor ogen staande situatie, waarbij (nagenoeg) alle in de vergunde logiesgebouwen gehuisveste arbeidsmigranten werkzaam zijn in de gemeente Zeewolde. Daarbij overweegt de voorzieningenrechter dat verweerder in de te nemen beslissing op bezwaar nog nader kan ingaan op hetgeen door verzoekers op dit punt naar voren is gebracht, waaronder het door Veenstra verrichte onderzoek naar de werklocatie van de op de Bosruiterweg gehuisveste arbeidsmigranten. Dit onderzoek geeft de voorzieningenrechter onvoldoende aanknopingspunten om de oordelen dat het uitgangspunt van verweerder niet haalbaar is. Weliswaar is het onderzoek (mede) gebaseerd op de door de gemeente aangereikte verkeerstellingen, maar het geeft te weinig concrete, verifieerbare onderbouwing om de daarin getrokken conclusies te onderschrijven. Zo zijn de verkeerstellingen waarop het onderzoek is gebaseerd uitgevoerd gedurende drie weken in januari en februari 2015 en gaat het uit van een groot aantal aannames en interpretaties. Daarenboven heeft verweerder erkend dat thans nog geen sprake is van de beoogde en te realiseren situatie, zoals hierboven geschetst.

#### *Structuurvisie 2022 en bestemmingsplan De Bosruiter*

29. De structuurvisie Zeewolde 2022 is door de gemeenteraad van Zeewolde vastgesteld op 25 april 2013 en het bestemmingsplan De Bosruiter op 13 december 2012. Partijen zijn het er over eens dat het (bouw)plan niet past binnen de structuurvisie en het bestemmingsplan. Dit betekent echter niet dat verweerder reeds om die reden geen medewerking had mogen verlenen aan het plan. Geen rechtsregel staat eraan in de weg om een aantal jaar na vaststelling van een structuurvisie of bestemmingsplan in afwijking daarvan een omgevingsvergunning te verlenen, indien daarin is uiteengezet dat dit niet leidt tot strijd met een goede ruimtelijke ordening. Naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter heeft verweerder voldoende gemotiveerd uiteengezet dat de gemeente Zeewolde, vanwege het feit dat het aantal asielzoekers de laatste twee jaar een hoge vlucht heeft genomen, hernieuwd heeft moeten nadenken over zijn visie ten aanzien van de opvang van asielzoekers. Verweerder heeft, zoals ook vermeld in het collegeprogramma 2014-2018, zijn verantwoordelijkheid willen nemen om te bezien wat Zeewolde zou kunnen bijdragen aan het opvangvraagstuk waar het COA zich voor ziet gesteld. Daarnaast heeft de gemeente zijn taak inzake het zorgen voor een verantwoorde huisvesting van arbeidsmigranten willen voortzetten. Dat heeft uiteindelijk geleid tot het thans voorliggende besluit. De voorzieningenrechter ziet niet in waarom verweerder, geconfronteerd met recente



ontwikkelingen op asielzoekersgebied, niet binnen zijn bevoegdheden tot deze besluitvorming had kunnen of mogen overgaan. Daartoe overweegt de voorzieningenrechter dat verweerder er terecht op heeft gewezen dat het gaat om een tijdelijke afwijking van het planologisch regime, waarvan de ruimtelijke effecten niet zodanig zijn dat op voorhand kan worden gezegd dat sprake is van een grove inbreuk. Na ommekomst van de termijn zal het strijdige gebruik moeten worden beëindigd en is vergunninghouder verplicht om alle met de voorliggende omgevingsvergunning vergunde bebouwing te verwijderen. Op deze wijze zal het plangebied na verloop van de termijn weer geheel aansluiten bij de structuurvisie 2022. Voorts heeft verweerder gewezen op de met vergunninghouder gesloten ontwikkelingsovereenkomst, waarin afspraken zijn gemaakt over aanpassingen van het bestemmingsplan De Bosruiter, welke aanpassingen er ook toe leiden dat het gebied uiteindelijk meer zal aansluiten bij vergelijkbare locaties in het Horsterwold. Anders dan verzoekers stellen, heeft verweerder tot slot de gemeenteraad niet gepasseerd of willen passeren. Uit de gedingstukken blijkt dat de planvorming meerdere malen aan de orde is geweest tijdens een raadsvergadering (zie met name het verslag van de vergadering van 3 september 2015) en niet is gebleken dat de raad de plannen van verweerder niet ondersteunde. In de structuurvisie en het bestemmingsplan ziet de rechtbank dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening.

30. De voorzieningenrechter komt tot de conclusie dat niet is gebleken dat de activiteiten strijdig zijn met een goede ruimtelijke ordening als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, aanhef, van de Wabo. Naar het oordeel van de voorzieningenrechter was verweerder dan ook bevoegd tot het toepassing geven aan artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onderdeel 2°, van de Wabo in samenhang met artikel 4, onderdeel 9 en 11, van bijlage II bij het Bor.

31. Uit het voorgaande volgt dat de betogen van verzoekers dat ten onrechte geen verklaring van geen bedenkingen is gevraagd aan de gemeenteraad en is verzuimd een goede ruimtelijke onderbouwing op te stellen, niet slagen. Een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad is op basis van artikel 6.5 van het Bor slechts nodig indien toepassing wordt gegeven aan artikel 2.12, eerste lid, onder a, onderdeel 3°, van de Wabo. Dat is hier niet aan de orde. Ook voor het opstellen van een ruimtelijke onderbouwing geldt dat deze alleen verplicht is indien toepassing wordt gegeven aan artikel 2.12, eerste lid, onder a, onderdeel 3°, van de Wabo.

#### *Toepassing bevoegdheid*

32. Ten aanzien van de vraag of verweerder in redelijkheid gebruik heeft kunnen maken van de hiervoor uiteengezette bevoegdheid, overweegt de rechtbank het volgende. De rechtbank stelt voorop dat toepassing van artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, aanhef en onder 2°, van de Wabo een zogenoemde discretionaire (dat wil zeggen een vrije) bevoegdheid van verweerder betreft. Bij gebruikmaking van deze bevoegdheid moet verweerder nagaan of met realisering van het bouwplan de belangen van de omwonenden dan wel overige belanghebbenden onevenredig worden geschaad. De bestuursrechter moet het al dan niet gebruiken van deze bevoegdheid terughoudend toetsen. Dat betekent dat de rechter beoordeelt of verweerder, bij afweging van alle betrokken belangen, in redelijkheid van deze bevoegdheid gebruik heeft kunnen maken.

#### *Belangenafweging*

33. Verzoekers voeren aan dat er onvoldoende rekening gehouden is met hun belangen. Zij stellen dat sprake is van een reeds ingezette waardedaling van de recreatiewoningen, die als



gevolg van deze omgevingsvergunning verder zal doorzetten. Ook is te weinig acht geslagen op de nieuwe ontsluitingsweg die op circa 330 meter van het recreatiepark komt te liggen. Verder heeft verweerder ten onrechte niet gekeken naar de (niet)nakoming van vergunninghouder van de voorwaarde van het aanleggen van een natuurzone van de in 2012 verleende omgevingsvergunning. Naar de mening van verzoekers biedt de handelwijze tot nu toe van verweerder geen enkele garantie dat de gemeente na vijf en/of tien jaar handhavend zal optreden om de bebouwing weg te krijgen.

34. Ten aanzien van de gestelde waardedaling van de recreatiewoningen volgt de voorzieningenrechter verweerder in zijn standpunt dat dit verzoekers deze stelling niet hebben onderbouwd. Het enkele gegeven van een dalende woz-waarde van een recreatiewoning kan in ieder geval niet worden gezien als een deugdelijke onderbouwing. Verweerder heeft daaraan dan ook voorbij kunnen gaan. Daarnaast geldt dat, indien al sprake zou zijn van een waardedaling ten gevolge van de omgevingsvergunning, daarvoor bovendien een voorziening in de vorm van planschade bestaat, waartoe verzoekers een verzoek kunnen doen.

35. Wat betreft de nieuwe ontsluitingsweg heeft verweerder zich, gelet op het verwachte geringe aantal extra verkeersbewegingen, in redelijkheid bij afweging van alle betrokken belangen op het standpunt kunnen stellen dat de aanleg van de nieuwe ontsluitingsweg en het gebruik daarvan niet zodanige overlast voor het recreatiepark zal veroorzaken dat de woon/recreatiesituatie van de eigenaren van de recreatiewoningen onevenredig zal worden aangetast. Daarbij heeft verweerder er nog op gewezen dat uit een vergelijking tussen de verkeersstudie uit 2012 en recente tellingen blijkt dat de verkeersintensiteit op de Bosruiterweg lager is dan destijds in het kader van de bestemmingsplanprocedure is geprognosticeerd en dat de te verwachten toename blijft binnen de toentertijd berekende prognose. Het betoog van verzoekers slaagt niet.

36. Verweerder heeft in het verweerschrift en ter zitting erkend dat hij ten aanzien van het aanleggen van de natuurzone geen adequaat toezicht heeft gehouden. Hierin ziet de voorzieningenrechter echter geen reden om de voorliggende omgevingsvergunning te schorsen. Daartoe overweegt de voorzieningenrechter dat verweerder heeft aangegeven dat de betreffende strook onderdeel is van een groter natuurgebied van 18.000 m<sup>2</sup>, dat binnenkort aan Staatsbosbeheer zal worden overgedragen. Gelet hierop kan verweerder worden gevolgd in zijn standpunt dat het op dit moment niet voor de hand ligt om handhavend op te treden. Verder acht de voorzieningenrechter de omstandigheid dat verweerder in het verleden op dit punt niet heeft opgetreden, onvoldoende om aan te nemen dat verweerder na het verstrijken van de in de omgevingsvergunning gestelde termijnen niet adequaat zal optreden. Ter zitting is door verzoekers meermalen de klacht geuit dat sprake is van een gebrekkige communicatie vanuit verweerder. Verweerder heeft daarover aangegeven dat de inwoners van Zeewolde reeds voor het indienen van de aanvraag om omgevingsvergunning zijn geïnformeerd en gelegenheid hebben gehad voor inspraak. Gezien de acute behoefte aan huisvesting voor asielzoekers, was er daarnaast sprake van (grote) tijdsdruk. Onder deze omstandigheden heeft verweerder naar het oordeel van de voorzieningenrechter geen aanleiding hoeven zien om verzoekers op eigen titel te benaderen, nog daargelaten dat de Wabo daartoe in dit geval geen verplichting bevat.

37. Tot slot hebben verzoekers ter zitting aangevoerd dat verweerder ten onrechte niet of onvoldoende heeft gekeken naar (de door hen voorgestelde) alternatieve locaties. Volgens vaste rechtspraak moet het bevoegd gezag beslissen over een project zoals dat is



---

aangevraagd. Indien een project op zichzelf voor dat gezag aanvaardbaar is, kan het bestaan van alternatieven slechts dan tot weigering van een omgevingsvergunning voor het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met het bestemmingsplan nopen, indien op voorhand duidelijk is dat door verwezenlijking van de alternatieven een gelijkwaardig resultaat met aanmerkelijk minder bezwaren kan worden bereikt (zie bijvoorbeeld de uitspraak van de ABRvS van 19 februari 2014, ECLI:NL:RVS:2014:508). De voorzieningenrechter is niet gebleken dat in het onderhavige geval sprake is van een dergelijke alternatief.

38. Naar voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter heeft verweerder vooralsnog voldoende gemotiveerd waarom afwijken van het bestemmingsplan niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en waarom geen sprake is van een onevenredige inbreuk op het verblijf- en leefklimaat van verzoekers. Gelet hierop heeft verweerder het belang van het realiseren van het AZC en huisvesting voor arbeidsmigranten voor een tijdelijke periode zwaarder kunnen laten wegen dan het belang van verzoekers. De voorzieningenrechter is dan ook van oordeel dat verweerder in redelijkheid tot verlening van de omgevingsvergunning heeft kunnen overgaan.

39. De verzoeken tot het treffen van een voorlopige voorziening worden afgewezen. Voor een proceskostenveroordeling of een vergoeding van het griffierecht bestaat geen aanleiding.



zaaknummers: UTR 15/6510 en UTR 15/6622

blad 13

**Beslissing**

De voorzieningenrechter wijst de verzoeken om voorlopige voorziening af.

Deze uitspraak is gedaan door mr. drs. S. Wijna, voorzieningenrechter, in aanwezigheid van mr. M.H.L. Debets, griffier. De beslissing is in het openbaar uitgesproken op 29 januari 2016.

griffier

voorzieningenrechter

Afschrift verzonden aan partijen op:

**29 JAN 2016****Rechtsmiddel**

Tegen deze uitspraak staat geen rechtsmiddel open.\

voor copie contact  
De Griffier