

## **De realisatie van het Flex Logement Robbenplaat Wieringerwerf in het licht van het omgevingsrecht**

*Voor: Gemeente Hollands Kroon, Paul Visser en de initiatiefnemers, Dirk Ursum en Klaas de Leeuw*

*Van: Bregman Advisering, Arjan Bregman*

*Datum: 11 mei 2021*

### **1. Inleiding en vraagstelling**

#### *1.1. Inleiding*

Binnen de gemeente Hollands Kroon zijn initiatiefnemers De Leeuw B.V. (met als contactpersoon Klaas de Leeuw) en Kavel44 (met als contactpersoon Dirk Ursum) bezig met een ontwikkeling van een logiesaccommodatie op een locatie op bedrijventerrein Robbenplaat aan de Westrak 80 in Wieringerwerf.

Dit project betreft een locatie op een bedrijventerrein waarvan de initiatiefnemers in overleg met en met instemming van de gemeente Hollands Kroon op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau een plan hebben opgesteld voor de realisatie van een tijdelijke woonvoorziening (voor maximaal 20 jaar) in de vorm van een logiesaccommodatie voor ongeveer 400 tijdelijke medewerkers.

Het plan in principe binnen de door de gemeenteraad van Hollands Kroon vastgestelde beleidskaders rond grootschalige huisvestingslocaties. Op 6 februari 2020 hebben de initiatiefnemers een gemotiveerd principeverzoek bij de gemeente ingediend. In reactie daarop heeft de gemeente benadrukt dat de maximale termijn dat de woningen op de locatie kunnen staan, 20 jaar bedraagt en sprake moet zijn van een maximale gebouwhoogte van 10 m, dus maximaal 3 bouwlagen.

Vanwege de maximale termijn van 20 jaar zal dit project in ieder geval modulair worden gebouwd. Inmiddels zijn door de initiatiefnemers de eerste gesprekken gevierd met de gemeente en NL-Jobs (als werkgever van de te huisvesten arbeidsmigranten en beoogd huurder van de te realiseren woningen) omtrent de opzet van participatiebijeentkomsten voor de omliggende bedrijven en belanghebbenden. Dit zal naar alle waarschijnlijkheid online gebeuren met gebruikmaking van de faciliteiten van de raadszaal.

Over het project is ook overleg geweest met vertegenwoordigers van de provincie Noord-Holland. Vanuit de provincie is aangegeven dat men geen directe voorstander is van huisvesting op een bedrijventerrein. Als uitkomst van een eind vorig jaar gehouden ambtelijk vooroverleg is vastgesteld dat, aangezien het plan voor de tijdelijke woningen op bedrijventerrein Robbenplaat binnen bestaand stedelijk gebied is gelegen, er nauwelijks regels volgen uit de Omgevingsverordening Noord-Holland 2020. Wel plaatst de provincie vraagtekens zoals aangegeven bij de vestiging van de tijdelijke woningen op een bedrijventerrein. In dat kader benadrukt de provincie dat bij de huisvesting aantoonbaar sprake moet zijn van een goed woon- en leefklimaat. De terughoudendheid van de provincie is ook gelegen in het feit dat op basis van de meest recente ramingen blijkt dat de vrije ruimtes op bedrijventerreinen in de toekomst best nog wel eens nodig kunnen zijn als vestigingslocaties voor bedrijven of uitbreidingen van bestaande bedrijven. Door nu huisvesting op bedrijfsbestemmingen mogelijk te maken, is deze ruimte niet meer te benutten als vestigingsmogelijkheid voor bedrijven.

In een brief van Gedeputeerde Staten aan het college van Hollands Kroon naar aanleiding van een bestuurlijk overleg op 10 februari jl. wordt over tijdelijke woningbouw op het bedrijventerrein Robbenplaat geven GS onder meer aan dat dit initiatief niet strijdt met de hiervoor genoemde Omgevingsverordening Noord Holland 2020 en dat het aan de gemeente is om te onderbouwen en af te wegen of dit initiatief doorgang kan vinden.

Omdat de provincie huisvesting van buitenlandse werknemers op bedrijventerreinen niet passend en veelal ook onwenselijk vindt, zijn GS voornemens Provinciale Staten voor te stellen om in de Omgevingsverordening Noord Holland 2022 strikte voorwaarden op te nemen met betrekking tot het realiseren van logiesaccomodaties voor buitenlandse werknemers op bedrijventerreinen.

In de brief geven GS verder aan de volgende vragen aan de gemeente te willen meegeven:

1. Waarom denkt u dat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat?
2. Hoe denkt u te voorkomen dat de rechter bezwaar makende omwonenden of bedrijven in het gelijk stelt?
3. Hoe ziet u de behoefte aan ruimte voor bedrijven met milieucategorie 3 en 4 in de komende 20 jaar?

Bij de eerste vraag wijst de provincie erop dat bij het project voor de locatie Robbenplaat eerst planologisch de milieucategorie verlaagd dient te worden.

Het ter plaatse vigerende planologische regime is het bestemmingsplan ‘Wieringerwerf’. Dit bestemmingsplan is vastgesteld door de gemeenteraad op 27 januari 2011. Ingevolge dit bestemmingsplan geldt ter plaatse de bestemming ‘Bedrijventerrein’.

In een advies van de Omgevingsdienst Noord Holland Noord d.d. 26 augustus 2019 wordt ten aanzien van het onderwerp ‘Bedrijven en milieuzonering’ onder meer het volgende opgemerkt: “Ten zuiden van de projectlocatie is een bedrijfsverzamelgebouw aanwezig. Hierin is een aantal bedrijfjes gevestigd, te weten Signfactory, Oosterhof Holman, IGB en Klaver keukens. Dit betreft voornamelijk kantoor- en administratieve werkzaamheden op de verdiepingsvloer en kleinschalige opslag van diverse producten op de begane grond. Een hotel of logiesgebouw is geen geluidgevoelig object. Het aspect Bedrijven en milieuzonering vormt geen belemmering. Voornoemde bedrijvigheid in het bedrijfsverzamelgebouw zal geen belemmering vormen voor de realisatie van het project. Gelet echter op het feit dat het vigerende bestemmingsplan categorie 1 tot en met categorie 4.2. toestaat, kan de vestiging van het logiesverblijf wel een belemmering vormen voor de vestiging van bedrijvigheid van de categorieën 3 tot en met 4.2. op de braakliggende terreinen ten oosten en ten zuiden van de projectlocatie. Aan de oostzijde zijn echter maatgevende woningen aanwezig. Aan de zuidzijde zullen de mogelijkheden tot ontwikkeling ingeperkt worden door het aanbrengen van een inwaartse zonering d.m.v. een aanpassing van het bestemmingsplan.”

Gelet op de eigendomssituatie en het feitelijk gebruik van de rondom het projectgebied liggende gronden met de bestemming ‘Bedrijventerrein’ is er in beginsel geen sprake van actieve bedrijvigheid – noch nu, noch in de toekomst – die qua zonering zou kunnen conflicteren met de realisatie van de beoogde tijdelijke woningbouw. De enige uitzondering hierop zou kunnen zijn de locatie Westrak 208. Daar zijn weliswaar geen actuele bedrijfsmatige activiteiten m.b.t. de opslag van (gevaarlijke) stoffen, maar zijn wel bouwkundige voorzieningen (in de vorm van bunkers) aanwezig. Vooralsnog gaat ondergetekende er vanuit dat de eigenaar van de locatie Westrak 208 (Pieter Glijnis) geen

concrete plannen heeft om op deze locatie een opslag van gevaarlijke stoffen te laten plaatsvinden en deze plannen ook daadwerkelijk kan realiseren.

### *1.2. Vraagstelling en opzet van deze notitie*

Aan ondergetekende zijn door de gemeente Hollands Kroon in samenspraak met de initiatiefnemers de volgende vragen voorgelegd:

1. Zijn er wettelijke mogelijkheden om voor het realiseren van de tijdelijke woningbouw (voor een periode van 20 jaar) op het bedrijventerrein Robbenplaat de reguliere procedure voor afwijking van het bestemmingsplan te volgen?
2. Is de provincie Noord Holland in staat om in te procedure om dit project mogelijk te maken, succesvol te interveniëren?
3. Kan de realisatie van woningbouw, gezien de tijdelijkheid, milieutechnisch gemotiveerd kon worden op basis van de feitelijk aanwezige activiteiten en eigendomssituatie?

Deze drie vragen zullen hierna, voor elke vraag in een afzonderlijke paragraaf, worden beantwoord.

## **2. De mogelijkheden voor toepassing van de reguliere procedure**

### *2.1. De wettelijke regeling*

Voor de mogelijkheid om tijdelijke woningbouw te kunnen realiseren door middel van de reguliere procedure (van in beginsel maximaal 8 weken) is een aantal wetsartikelen, in onderlinge samenhang beschouwd, van belang. Deze artikelen zullen hierna worden weergegeven.

Het basisartikel is artikel 2.1., lid 1 van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo), op grond waarvan in het algemeen het bouwen van bouwwerken (waaronder woningen) vergunningplichtig is. Dit artikellid, voor zover hier van belang, luidt als volgt:

"1. Het is verboden zonder omgevingsvergunning een project uit te voeren, voor zover dat geheel of gedeeltelijk bestaat uit:

a. het bouwen van een bouwwerk,

[...]

c. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan [...]"

Onder a gaat het derhalve om een vergunning voor het bouwen en onder c om een vergunning om te mogen afwijken van het vigerende bestemmingsplan.

De voorwaarden waaronder een omgevingsvergunning voor het bouwen kan worden verleend zijn vastgelegd in artikel 2.10 van de Wabo. Dit artikel, voor zover hier van belang, luidt als volgt:

"1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder a, wordt de omgevingsvergunning geweigerd indien:

[...]

c. de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan [...] tenzij de activiteit niet in strijd is met een omgevingsvergunning die is verleend met toepassing van artikel 2.12 [...]"

2. In gevallen als bedoeld in het eerste lid, onder c, wordt de aanvraag mede aangemerkt als een aanvraag om een vergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, en wordt de vergunning op de grond, bedoeld in het eerste lid, onder c, slechts geweigerd indien vergunningverlening met toepassing van artikel 2.12 niet mogelijk is."

De voorwaarden waaronder een omgevingsvergunning voor het afwijken van een vigerend bestemmingsplan kan worden verleend zijn vastgelegd in artikel 2.12 van de Wabo. Dit artikel, voor zover hier van belang, luidt als volgt:

"1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

[...]

2° in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen [...]"

De in artikel 2.12 Wabo, lid 1 onder a2° bedoelde AMvB is het Besluit omgevingsrecht (Bor). Artikel 4 van bijlage II van het Bor voor zover hier van belang, luidt als volgt:

"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, komen in aanmerking:

[...]

11. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar."

Ingeval van toepassing van de kruimelregeling geldt niet de eis van een verklaring van geen bedenkingen van gedeputeerde staten als bedoeld in artikel 6.6. van het Bor, dat als volgt luidt:

Artikel 6.6. Afwijken van regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening

1. Voor zover een aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet, wordt de omgevingsvergunning, waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder c, van de wet wordt afgeweken van regels gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening, niet verleend dan nadat gedeputeerde staten hebben verklaard dat zij daartegen geen bedenkingen hebben, onderscheidenlijk Onze Minister of Onze Minister wie het aangaat in overeenstemming met Onze Minister, heeft verklaard dat hij daartegen geen bedenkingen heeft.

2. De verklaring kan slechts worden verleend indien de betrokken activiteiten niet in strijd komen met de regels inzake afwijking die zijn opgenomen in de betrokken provinciale verordening of algemene maatregel van bestuur.

De werkingssfeer van dit artikel is nadrukkelijk begrensd tot gevallen waarop artikel 2.1, eerste lid, onder c Wabo van toepassing is en heeft dus geen betrekking op situaties waarop de kruimelgevallenregeling van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2° van toepassing is.

## *2.2. De toelichting bij de kruimelregeling*

Onderdeel 11 van artikel 4 van bijlage II van het Bor is in het Bor ingevoegd bij het “Besluit van 4 september 2014 tot wijziging van het Besluit omgevingsrecht en diverse andere algemene maatregelen van bestuur in verband met het permanent maken van de Crisis- en herstelwet en het aanbrengen van enkele verbeteringen op het terrein van het omgevingsrecht”.

In de in het Staatsblad opgenomen toelichting bij dit besluit wordt uitgebreid ingegaan op het tijdelijk afwijken van het bestemmingsplan in het algemeen en op de strekking en reikwijdte van genoemd onderdeel 11 in het bijzonder.

De achtergrond van het invoegen van onderdeel 11 is het verminderen van administratieve lasten, zo blijkt uit pagina 14 van het Staatsblad: “Een aantal onderdelen van dit besluit hangt samen met de wet pChw . In het kader van die wet is al aandacht geschonken aan de effecten op de administratieve lasten van de wijzigingen die ten aanzien van de omgevingsvergunning voor een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan zijn doorgevoerd. Dat geldt ook voor het toevoegen van onderdeel 11 aan artikel 4 van bijlage II bij het Bor, waarmee in beginsel de reguliere voorbereidingsprocedure van toepassing is geworden op het nemen van een beslissing op een aanvraag om omgevingsvergunning voor met een bestemmingsplan strijdige activiteiten voor een duur van maximaal tien jaar.”

## *2.3. De betekenis van een stedelijk ontwikkelingsproject*

Van een belangrijke uitzondering op de toepassing van de kruimelgevallenregeling is sprake bij een zogenaamd stedelijk ontwikkelingsproject. Indien een project wordt aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject geldt art. 5 lid 6 Bijlage II Bor, waarin is bepaald dat artikel 4, onderdelen 9 en 11, niet van toepassing zijn op een activiteit als bedoeld in onderdeel C of D van de bijlage bij het Besluit milieueffectrapportage.

Een van deze bijlagen aangewezen activiteiten is het realiseren van een zogenaamd stedelijk ontwikkelingsproject. In categorie 11.2 van bijlage D bij het Besluit mer wordt dit omschreven als “de aanleg, wijziging of uitbreiding van een stedelijk ontwikkelingsproject met inbegrip van de bouw van winkelcentra of parkeerterreinen”.

Voor projecten die kwalificeren als een stedelijk ontwikkelingsproject moet altijd een (vormvrij) mer-beoordelingsbesluit worden genomen, voordat het ontwerpbesluit ter inzage mag worden gelegd. In dat geval is op grond van art. 2.12 Wabo de uitgebreide voorbereidingsprocedure van Afdeling 3.4 Awb van toepassing (26 weken). Dit houdt ook in dat een verklaring van geen bedenkingen van de gemeenteraad in beginsel nodig is (op grond van art. 6.5, eerste lid Bor), en dat aan de vergunningverlening een goede ruimtelijke motivering ten grondslag moet liggen.

Volgens vaste jurisprudentie van de ABRvS<sup>1</sup> hangt het antwoord op de vraag of sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject in de zin van het Besluit mer af van de concrete omstandigheden van het geval, waarbij onder meer aspecten als de aard en de omvang van de voorziene ontwikkeling een rol spelen.

Als gevolg daarvan is tamelijk casuïstische jurisprudentie ontstaan over de vraag of er wel of geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject. Enkele voorbeelden:

- Ook tijdelijke projecten een stedelijk ontwikkelingsproject kunnen vormen. In een casus in de gemeente Haarlem ging het om een omgevingsvergunning voor het

---

<sup>1</sup> Zie onder meer ABRS, 15 maart 2017, ECLI:NL:RVS:2017:694

bouwen en gebruiken van 160 tijdelijke wooneenheden ten behoeve van sociale huurwoningen en huisvesting van statushouders en vier cultureel maatschappelijke ruimtes voor een periode van 10 jaar. Het college van B. en W wijst in deze zaak, ter onderbouwing van het standpunt dat geen sprake is van een stedelijke ontwikkeling, op de stedelijke omgeving waarin de locatie is gelegen en de beperkte milieugevolgen voor de omgeving. Daarnaast is de ontwikkeling tijdelijk en kan deze zonder onomkeerbare gevolgen worden beëindigd. De Afdeling overweegt echter: “De rechtbank heeft terecht overwogen dat het project gelet op de aard en omvang daarvan aangemerkt kan worden als een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in het Besluit mer. Daarbij heeft de rechtbank terecht van belang geacht dat het project zal leiden tot een gehele functiewijziging van het perceel. Volgens (...) de Ruimtelijke onderbouwing (...) was het perceel groengebied en vormde het een onbebouwde geïsoleerde ruimte tussen de bebouwing (...) Dit groengebied zal na de bouw van de tijdelijke woningen verdwijnen en 1.940 m<sup>2</sup> aan bebouwing zal worden gebouwd. (...) Verder ziet de Afdeling geen grond voor het oordeel dat de uitzondering opgenomen in artikel 5, zesde lid, van Bijlage II van het Bor niet van toepassing is op tijdelijke ontwikkelingen, nu in dit artikel juist artikel 4, onderdeel 11, waarbij tijdelijke ontwikkelingen voor de duur van 10 jaar kunnen worden mogelijk gemaakt, specifiek wordt genoemd<sup>2</sup>;

- De herontwikkeling van een woonwijk van 545 naar 675 woningen wordt door de ABRS als stedelijk ontwikkelingsproject aangemerkt<sup>3</sup>;
- De bouw van een tijdelijk woongebouw met 148 wooneenheden voor statushouders en studenten voor maximaal 10 jaar ziet de Rechtbank Amsterdam echter niet als stedelijk ontwikkelingsproject<sup>4</sup>. Datzelfde geldt voor veel gebruikswijzigingen van bestaande bouwwerken waar bijvoorbeeld het bouwvolume niet wordt vergroot;
- De bouw van 16 tijdelijke wooneenheden die voor de duur van 10 jaar ter plaatse zouden blijven kon volgens de Afdeling, gelet op de omvang en de specifieke invulling van het bouwplan niet als een stedelijk ontwikkelingsproject worden aangemerkt. De Afdeling overweegt: “De rechtbank heeft terecht geoordeeld dat geen sprake is van een stedelijk ontwikkelingsproject als bedoeld in onderdeel D, kolom 1, categorie 11.2, van de bijlage behorende bij het Besluit mer. Daartoe heeft de rechtbank terecht overwogen dat de ruimtelijke uitstraling van de voorziene woningen op de omgeving als relatief beperkt kan worden beschouwd, gelet op de omvang daarvan, de overige bebouwing in de omgeving, waaronder bedrijven, detailhandel, horeca en woningen, en de ontsluiting van het perceel (...). Weliswaar gaat het bouwplan gepaard met een functiewijziging van groen naar wonen, maar gelet op de omvang en de specifieke invulling van het bouwplan kan dit niet worden aangemerkt als stedelijk ontwikkelingsproject. Zoals het college ter zitting heeft toegelicht en uit de stukken blijkt, zal het groen aan [meerdere zijden] in stand blijven en zal alleen het groen aan [één zijde] verdwijnen ten behoeve van de voorziene woningen, fietspad en parkeerplaatsen. Voor zover appellant verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van 4 september 2019, overweegt de Afdeling dat die zaak betrekking had op een bouwproject dat aanzienlijk groter is qua omvang - het bouwen en gebruiken van 160 tijdelijke woningen - dan dit bouwplan en daarom niet vergelijkbaar is.<sup>5</sup>
- Een uitspraak van 18 juli 2018 heeft betrekking op de herontwikkeling van een langdurig leegstaand bedrijfspand. De Afdeling overweegt: “De rechtbank heeft

---

<sup>2</sup> ABRS 4 september 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3055, r.o. 2.2.

<sup>3</sup> ABRS 9 juli 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2298.

<sup>4</sup> Rb. Amsterdam 6 februari 2018, ECLI:NL:RBAMS:2018:648.

<sup>5</sup> ABRS 18 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2747.

terecht overwogen dat het college met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wabo omgevingsvergunning heeft kunnen verlenen, omdat de wijziging van het gebruik gelet op de aard en omvang niet kan worden aangemerkt als een stedelijk ontwikkelingsproject. Weliswaar verandert door de (...) gewenste leisure en horeca-activiteiten het gebruik van het perceel, maar dat betekent niet dat de wijziging van het gebruik aangemerkt dient te worden als een stedelijke ontwikkeling als bedoeld in kolom I van categorie 11.2 van onderdeel D van de bijlage bij het Besluit mer. Daarbij is van belang dat de functiewijziging niet gepaard gaat met een uitbreiding van bebouwing op het perceel en dat het gebruik van het perceel rondom het gebouw reeds in gebruik is als parkeerplaats en dit gebruik niet zal worden gewijzigd.<sup>6</sup>

Uit deze uitspraken, in onderlinge samenhang beschouwd, kan naar het oordeel van ondergetekende voorzichtig als lijn worden gedestilleerd dat naar de mate dat functies worden gewijzigd, de omvang van het project en de toename van bebouwing groter en de wijziging van de ruimtelijke inrichting signifikanter is, de kans dat een bouwproject voor tijdelijke woningbouw wordt aangemerkt als stedelijk ontwikkelingsproject toeneemt. Ondergetekende is van mening dat in het licht van de lijn in de jurisprudentie de op het bedrijventerrein Robbenplaat beoogde tijdelijke woonvoorziening (voor maximaal 20 jaar) in de vorm van een logiesaccommodatie voor ongeveer 400 tijdelijke medewerkers als een stedelijke ontwikkeling moet worden aangemerkt.

*2.4. De mogelijkheden van de 20<sup>e</sup> Tranche van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet*  
Artikel 6 van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (BuChw) luidt als volgt:

1. In het plangebied Spoorzone in de gemeente Eindhoven en het project Dijckerwaal in de gemeente Westland is op de aanvraag om een omgevingsvergunning waarbij ten behoeve van het bevorderen van duurzame en innovatieve toepassingen voor een activiteit voor een bepaalde termijn toepassing wordt gegeven aan artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 3°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, artikel 3.10, eerste lid, onderdeel a, van die wet niet van toepassing
2. In aanvulling op artikel 6.19 van het Besluit omgevingsrecht wordt als categorie van gevallen als bedoeld in artikel 3.9, derde lid, tweede volzin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht aangewezen de beslissing op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in het eerste lid.
3. Dit artikel is van toepassing op aanvragen die vóór 17 juli 2025 zijn ingediend.

Op grond van het “Besluit van 9 december 2020 tot wijziging van het Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet en het Besluit milieueffectrapportage (Besluit uitvoering Crisis- en herstelwet (twintigste tranche))” is in artikel 6 BuChw, onder vernummering van het tweede tot het derde lid, het tweede lid ingevoegd.

In de Nota van Toelichting (op pagina 6 van het Staatsblad) wordt hierbij het volgende opgemerkt: “In onderdeel A wordt aan het bestaande experiment in artikel 6 een lid toegevoegd waarmee de positieve fictieve beschikking (lex silencio positivo) buiten toepassing wordt verklaard bij het beslissen op een aanvraag om een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in het eerste lid van dat artikel. Met deze toevoeging wordt het mogelijk om meer projecten onder de werking van artikel 6 te brengen ook als van tevoren nog niet is vastgesteld of er voor het betrokken project een milieueffectrapport moet worden gemaakt.”

---

<sup>6</sup> ABRS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2414

Artikel 6, lid 1 BuChw dient te worden gelezen in combinatie met artikel 2.4, lid 5 Chw, dat als volgt luidt: “Bij regeling van Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, in overeenstemming met Onze Minister of Onze Ministers wie het mede aangaat, kan het toepassingsbereik van in de algemene maatregel van bestuur geregelde experimenten worden uitgebreid door daarvoor nieuwe gebieden en projecten aan te wijzen. Daarbij wordt de ten hoogste toegestane tijdsduur van de afwijking of afwijkingen aangegeven.”

Dit betekent dat een gemeente aan het Ministerie van BZK kan vragen om een project bij ministeriële regeling toe te voegen aan de experimenten. Daarbij kan als gewenste exploitatietermijn een periode van 20 jaar worden gevraagd. In zo'n 6 weken kan dat geregeld zijn. Aansluitend kan de reguliere procedure worden gevolgd en kan een mer-beoordeling plaatsvinden (voor zover nog niet gedaan). Indien dan blijkt dat er geen sprake is van een mer-plicht, dan kan de vergunning verleend worden.

Het in artikel 6 ingevoegde lid 2 waarborgt dat van vergunningverlening van rechtswege, zonder dat een op grond van de mer-richtlijn verplichte mer (na een mer-beoordeling) is uitgevoerd, geen sprake kan zijn. Deze bepaling opent daarmee de deur voor toepassing van lid 1 – en daarmee voor het volgen van de reguliere procedure – ingeval van een stedelijk ontwikkelingsproject. Indien het projecten voor tijdelijke woningbouw betreft waarvoor de gemeenteraad ingeval van een uitgebreide procedure een verklaring van geen bedenkingen zou moeten verlenen, dan dient de raad nog wel te beslissen dat zo'n verklaring van geen bedenkingen voor tijdelijke woningbouwprojecten niet is vereist.

#### *2.5. Conclusie ten aanzien van het gebruik van de reguliere procedure*

De aanvulling van artikel 6 BuChw heeft Deze aanvullingen hebben tot gevolg dat voor bouwprojecten voor tijdelijke woningbouw die kwalificeren als stedelijke ontwikkeling de reguliere procedure kan worden gevolgd indien een plan-mer beoordeling is gedaan. Als uit die plan-mer-beoordeling blijkt dat er geen aanzienlijke nadelige effecten kunnen zijn, kan een plan-mer achterwege blijven.

Met deze aanpassing van het BuChw is voor tijdelijke woningbouw voor 20 jaar op het bedrijventerrein Robbenplaat de angel uit de discussie over wel of geen stedelijke ontwikkeling verdwenen, aangezien een (vormvrije) plan-mer beoordeling in een vroeg stadium kan worden verricht en daarmee doorgaans (veel) minder tijd is gemoeid dan met het volgen van de uitgebreide voorbereidingsprocedure. Voorwaarde is, zoals aangegeven, wel dat de projecten die het betreft worden aangemeld voor een ministeriële regeling als bedoeld in artikel 2.4 Chw en dat de gemeenteraad besluit dat voor de typen projecten die het betreft geen verklaring van geen bedenkingen van de raad noodzakelijk is.

Uiteraard kan de gemeente ook kiezen voor het toepassen van de coördinatieregeling, zoals aanvankelijk de bedoeling leek te zijn. Een nadeel van deze keuze ten opzichte van het gebruik van artikel 6 BuChw is dat dan de uitgebreide procedure (van plm. 24 weken) moet worden gevolgd. Een voordeel van de coördinatieregeling is dat, omdat in dit geval daarin ook het bestemmingsplan zal worden betrokken, de rechtsbescherming bestaat in een gecoördineerd beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State, terwijl bij de reguliere procedure sprake is van beroep in twee instanties (beroep op de rechtbank en hoger beroep op de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State).



### **3. De juridische positie van de provincie Noord Holland**

Uit de diverse wetsartikelen die betrekking hebben op de verlening van omgevingsvergunning voor de tijdelijke woningbouw en die in paragraaf 3 zijn genoemd, blijkt naar het oordeel van ondergetekende genoegzaam dat bij het verlenen van een dergelijke omgevingsvergunning de reguliere procedure (van maximaal 8 weken) in aanmerking komt. Indien de gemeente Hollands Kroon van deze procedure gebruik maakt, is niet voorzien in de mogelijkheid voor gedeputeerde staten om een zienswijze in te dienen op basis van een ter inzage gelegd ontwerp bestemmingsplan of een ontwerp omgevingsvergunning voor planologische afwijking als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c Wabo en aansluitend eventueel een reactieve aanwijzing te kunnen geven (bij een bestemmingsplan) dan wel een verklaring van geen bedenkingen te weigeren (bij een omgevingsvergunning voor planologische afwijking als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c Wabo).

In theorie zou de provincie tegen de verleende omgevingsvergunning, die is verleend met de reguliere procedure, beroep en hoger beroep kunnen aantekenen. Ondergetekende acht de kans dat zo'n beroep zal worden ingesteld echter buitengewoon klein, gelet op uitspraken van de provincie op zowel ambtelijk als bestuurlijk niveau dat het beoogde project niet strijdt met de Omgevingsverordening Noord Holland 2020. Om deze reden acht ondergetekende de kans dat de provincie wel zou ingrijpen indien de gemeente Hollands Kroon zou kiezen voor de coördinatieregeling (waarbij sprake is van een bestemmingsplanwijziging en parallel daaraan verlening van de omgevingsvergunning) evenzeer klein.

Hierbij tekent ondergetekende wel aan dat het provinciale voornemen is om in de komende Omgevingsverordening Noord Holland 2022, die wellicht gelijktijdig met de Omgevingswet in werking zal treden, de realisatie van tijdelijke woningbouw op bedrijventerreinen te binden aan strikte voorwaarden. Dit betekent dat het belangrijk is dat de formele procedure om het project planologisch mogelijk te maken veiligheidshalve in 2021 dient te worden gestart. Dit geldt ongeacht of de reguliere procedure om af te wijken van het bestemmingsplan, dan wel de (uitgebreide) procedure voor de coördinatieregeling zal worden gevolgd.

### **3. De milieutechnische inpassing van het project**

#### *3.1. Jurisprudentie*

Over het verlenen van omgevingsvergunning in afwijking van het vigerende bestemmingsplan ten behoeve van tijdelijke woningbouw in relatie tot milieunormen is in de loop van de jaren wel wat jurisprudentie verschenen.

In een al wat oudere uitspraak van 3 oktober 2007 oordeelt de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State over besluiten, waarbij het dagelijks bestuur van het stadsdeel Westerpark van de gemeente Amsterdam op grond van de destijds geldende regels daarvoor (de Wet op de Ruimtelijke Ordening, waarbij artikel 17 van die wet voorzag in een tijdelijke vrijstelling van het bestemmingsplan) vrijstelling en bouwvergunning had verleend voor de bouw van 192 onzelfstandige studenteneenheden in het gebied Houthavens voor een termijn van ten hoogste vijf jaar<sup>7</sup>.

In deze zaak speelde onder meer de vraag of bij de toetsing aan de vigerende milieunormen, uitsluitend de maximale mogelijkheden van de omliggende bedrijven op grond van het bestemmingsplan in ogenschouw mogen worden genomen, of dat daarbij ook mag worden

---

<sup>7</sup> ECLI:NL:RVS:2007:BB4717, TBR 2008/104 m.n. A.G.A. Nijmeijer.

gelet op de feitelijke milieuhinder en de plannen voor bedrijfsaanpassing die bedrijven eventueel wel of juist niet hebben. De Afdeling overweegt in dit verband als volgt: “2.5. Appellanten betogen dat de rechtbank heeft miskend dat het dagelijks bestuur bij de, in het kader van het verlenen van vrijstelling noodzakelijke belangenafweging ten onrechte onvoldoende gewicht heeft toegekend aan hun belang bij een onbelemmerde bedrijfsvoering. Zij vrezen door de komst van de nieuwe woningen uit een oogpunt van geluid in hun milieuruimte te zullen worden beperkt.

2.6. Aangezien de geluidsvoorschriften in het Bouwbesluit alleen op de bouwplannen betrekking hebben, kunnen appellanten uit hoofde van het Bouwbesluit niet worden geconfronteerd met handhavingsmaatregelen. Niettemin dienen, ofschoon, zoals hiervoor reeds is overwogen, bij het verlenen van vrijstelling met toepassing van artikel 17 van de WRO niet behoeft te worden voldaan aan de ingevolge de Wgh geldende geluidwaarden, de tijdelijke woningen te worden aangemerkt als geluidgevoelige objecten. In zoverre zou de vrees van appellanten om te worden beperkt in hun bedrijfsvoering zich kunnen doen gevoelen indien hun bedrijfsvoering zodanig wijzigt dat een wijziging van de milieuvergunning noodzakelijk is. Gesteld, noch gebleken is echter dat appellanten concrete plannen hebben om hun bedrijfsvoering in die zin te aan te passen. Gelet hierop heeft de rechtbank terecht geen aanleiding gezien voor het oordeel dat het dagelijks bestuur bij de afweging van de betrokken belangen aan het volkshuisvestingsbelang niet meer gewicht heeft kunnen toekennen dan aan het belang van appellanten. Het betoog, ofschoon terecht voorgedragen, leidt derhalve niet tot het ermee beoogde doel.”

Een tweede voorbeeld uit de jurisprudentie betreft een vrij recente casus in de gemeente Waalwijk, waarbij het college een omgevingsvergunning verleend voor de tijdelijke huisvesting van 252 arbeidsmigranten (in 126 kamers). Hierover heeft zowel de Rechtbank Zeeland-West Brabant op 2 november 2017<sup>8</sup> als de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op 12 december 2018<sup>9</sup> een uitspraak gedaan.

In deze casus is tussen de gemeente en omliggende bedrijven met name in geschil of het college in redelijkheid heeft kunnen oordelen dat de gebruiksmogelijkheden van omliggende functies door de verleende omgevingsvergunning niet in onevenredige mate worden aangetast of belemmerd. De Rechtbank overweegt in dit verband onder meer: “Voor zover de beroepsgronden zich richten tegen een mogelijke toekomstige onevenredige belemmering van de omliggende functies, stelt de rechtbank vast dat eiseressen ter zitting hebben aangegeven geen concrete plannen te hebben voor uitbreiding of wijziging van de bedrijfsvoering. Deze verklaring, de omstandigheid dat de omgevingsvergunning voor een periode van 10 jaar is verleend en de bestaande legale (woon)functies op het bedrijventerrein Haven die (reeds) belemmerend werken voor eventuele uitbreiding/verandering van de bedrijven van eiseressen, leiden tot het oordeel van de rechtbank dat het college zich in redelijkheid op het standpunt kon stellen dat de verleende omgevingsvergunning, ook als naar de overige (ruimtelijke) aspecten wordt gekeken, de gebruiksmogelijkheden van omliggende functies niet onevenredig belemmert.” Onder verwijzing naar deze passage uit het rechtbankvonnis, overweegt de Afdeling: “Met betrekking tot de stelling van [appellante A] dat eventuele uitbreidingsplannen mogelijk niet zullen worden goedgekeurd vanwege het woon- en leefklimaat op het perceel, heeft de rechtbank terecht overwogen dat de huisvesting van arbeidsmigranten op het perceel in dit kader geen verdergaande belemmering van dergelijke plannen zal opleveren dan de belemmering die reeds wordt veroorzaakt door de aanwezigheid van bedrijfswoningen op het bedrijventerrein. Daargelaten dat [appellante A] heeft

<sup>8</sup> ECLI:NL:RBZWB:2017:7245.

<sup>9</sup> ECLI:NL:RVS:2018:4056.

aangegeven geen uitbreidingsplannen te hebben binnen de periode waarvoor de omgevingsvergunning is verleend, zijn de bestaande belemmeringen door bedrijfswoningen, anders dan zij veronderstelt, niet van een andere aard dan de belemmeringen die de huisvesting van arbeidsmigranten meebrengt.”

### *3.3. Conclusie*

Uit de in de vorige paragraaf aangehaalde jurisprudentie blijkt naar het oordeel van ondergetekende dat, indien vrijwel alle bedrijven die momenteel op het bedrijventerrein Robbenplaat zijn gevestigd, geen feitelijk gebruik kennen dat qua milieuzonering onverenigbaar is met de realisatie van het beoogde plan voor de tijdelijke woningbouw en de eigenaar van de locatie Westrak 208 (Pieter Glijnis) geen concrete plannen heeft om op deze locatie een opslag van gevaarlijke stoffen te laten plaatsvinden en deze plannen ook daadwerkelijk kan realiseren, uitgaan van de feitelijke situatie een verdedigbare mogelijkheid kan zijn.

Uitgaan van deze feitelijke situatie is noodzakelijk indien de reguliere procedure wordt gevolgd. Dan vindt immers niet meteen een aanpassing van het bestemmingsplan ter plaatse van genoemde bedrijven plaats, maar slechts een tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan (voor 20 jaar) voor de locatie waar de tijdelijke woningbouw is beoogd.

Indien de coördinatieregeling wordt gevolgd, vindt het aanpassen van milieucategorieën plaats parallel aan de vergunningverlening. Ook dan is voor een succesvolle toepassing daarvan cruciaal dat de eigenaar van de locatie Westrak 208 niet kan aantonen dat hij concrete plannen heeft om op deze locatie een opslag van gevaarlijke stoffen te laten plaatsvinden en deze plannen ook daadwerkelijk kan realiseren.

*Naaldwijk, 11 mei 2021*

Prof. dr. ir. A.G. Bregman