

ECLI:NL:RBOBR:2020:5090

Instantie	Rechtbank Oost-Brabant
Datum uitspraak	19-10-2020
Datum publicatie	21-10-2020
Zaaknummer	20/419
Formele relaties	Hoger beroep: ECLI:NL:RVS:2022:3918, Bekrchtiging/bevestiging
Rechtsgebieden	Bestuursrecht
Bijzondere kenmerken	Eerste aanleg - enkelvoudig
Inhoudsindicatie	Last onder dwangsom voor bewoning van recreatieverblijven door arbeidsmigranten College van b & w heeft geconstateerd dat een groot aantal chalets en stacaravans op een vakantiepark worden gebruikt voor bewoning door arbeidsmigranten. Dit is in strijd met het bestemmingsplan. Geen concreet zicht op legalisatie. Handhaving is niet onevenredig. De opgelegde last onder dwangsom is niet in strijd met het gemeentelijk beleid en evenmin in strijd met het vertrouwensbeginsel.
Vindplaatsen	Rechtspraak.nl

Uitspraak

RECHTBANK OOST-BRABANT

Zittingsplaats 's-Hertogenbosch

Bestuursrecht

zaaknummer: SHE 20/419

uitspraak van de meervoudige kamer van 19 oktober 2020 in de zaak tussen

Oostappen Vakantiepark Prinsenmeer B.V., te Ommel, eiseres

(gemachtigde: mr. M.Ph.A. Senders),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Asten, verweerder

(gemachtigden: mr. R. Benhadi en mr. Y. Demirci).

Procesverloop

Bij besluit van 1 maart 2019 (het primaire besluit) heeft verweerder eiseres gelast om uiterlijk 1 mei 2019 om 23.00 uur alle bewoning door arbeidsmigranten - of verblijf van arbeidsmigranten anders dan voor recreatie - van de recreatieverblijven op Vakantiepark Prinsenmeer te beëindigen en beëindigd te houden. Daarbij is aangegeven dat eiseres, indien zij niet tijdig aan deze last voldoet, een dwangsom verbeurt van 50.000,00 per keer dat wordt geconstateerd dat de overtreding, te weten het strijdig gebruik van de recreatieverblijven op het vakantiepark, niet is beëindigd en beëindigd is gehouden, met een maximum van één verbeuring per week en een totaal van 500.000,00.

Eiseres heeft tegen het primaire besluit bezwaar gemaakt en een verzoek om voorlopige voorziening ingediend (geregistreerd onder zaaknummer SHE 19/1173).

Op 1 juli 2019 heeft de voorzieningenrechter van deze rechtbank het besluit geschorst tot 6 weken na de beslissing op bezwaar.

Bij besluit van 24 december 2019 (het bestreden besluit) heeft verweerder het bezwaar van eiseres ongegrond verklaard.

Eiseres heeft tegen het bestreden besluit beroep ingesteld. Eiseres heeft tevens de voorzieningenrechter verzocht om een voorlopige voorziening (zaak SHE 20/418) te treffen.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend. De rechtbank heeft vragen gesteld. Partijen hebben hierop geantwoord en hebben nog gereageerd op elkaars antwoorden. De zaak is behandeld op een online zitting op 2 september 2020. Namens eiseres zijn [naam] verschenen, [naam] en de gemachtigde. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigden, alsmede door mr. [naam] .

Overwegingen

1. De rechtbank gaat uit van de volgende feiten.

Eiseres exploiteert op percelen aan de [adres 1] een vakantiepark, genaamd Vakantiepark Prinsenmeer (het vakantiepark). Verweerder heeft geconstateerd dat een groot aantal chalets en stacaravans op het vakantiepark worden gebruikt voor bewoning door arbeidsmigranten. Aan de gronden waarop de chalets en stacaravans staan is op grond van het bestemmingsplan Ommel Recreatiepark Prinsenmeer 2017 (bestemmingsplan) de bestemming Recreatie toegekend.

Op 19 mei 2009 is een controle uitgevoerd door verweerder ten aanzien van de aanwezigheid van arbeidsmigranten. Er werden 54 stacaravans aangetroffen op het afgescheiden gedeelte met daarin elk 4 personen (216 in totaal).

In juni 2009 is de Beleidsnota Huisvesting arbeidsmigranten gemeente Asten 2009 vastgesteld door de gemeenteraad.

Op 6 juli 2011 heeft verweerder een tijdelijke gedoogbeschikking verleend voor de duur van vijf jaar voor de huisvesting van arbeidsmigranten op het afgescheiden gedeelte binnen het vakantiepark voor 54 caravans/chalets met in totaal 216 personen. Deze gedoogbeschikking is van rechtswege na het

verstrijken van vijf jaar geëindigd.

Op 5 januari 2016 heeft eiseres een principeverzoek bij verweerder ingediend om 384 arbeidsmigranten te huisvesten. Bij brief van 2 juli 2016 heeft verweerder daar positief op gereageerd.

Tijdens een controle in april 2016 heeft verweerder geconstateerd dat er 536 arbeidsmigranten op het park van eiseres verbleven.

In 2016 heeft eiseres twee aanvragen ingediend voor de huisvesting van arbeidsmigranten. De eerste aanvraag is buiten behandeling gelaten, de tweede aanvraag is door eiseres ingetrokken.

Sinds 26 april 2017 zijn partijen, met onderbrekingen, in overleg getreden om te komen tot een convenant en mogelijk een vergunbare aanvraag om omgevingsvergunning.

De gemeenteraad van Asten heeft op 29 november 2017 het bestemmingsplan Ommel Recreatiepark Prinsenmeer 2017 vastgesteld (op verzoek van eiseres). Op grond van artikel 3.5.1, aanhef en onder b, c en d van het bestemmingsplan is het gebruik van recreatieverblijven voor woondoeleinden en voor permanente bewoning niet toegestaan. Het bestemmingsplan is onherroepelijk.

Verweerder heeft op 9 oktober 2018 een ultimatum gesteld tot 1 december 2018 voor de ondertekening van een conceptovereenkomst.

Op 26 november 2018 hebben toezichthouders van verweerder in samenwerking met de politie een controle uitgevoerd op permanente bewoning / verblijf op het vakantiepark. Daarbij is vastgesteld dat ten minste 240 caravans/chalets worden bewoond. Volgens het nachtregister van eiseres verbleven er in totaal 509 arbeidsmigranten.

Op 3 december 2018 heeft verweerder een aangepast voorstel op de conceptovereenkomst van eiseres ontvangen.

Op 17 december en op 27 december 2018 heeft verweerder aan eiseres bericht dat hij geen mogelijkheid meer zag om tot een overeenstemming over de inhoud van de conceptovereenkomst te komen.

Bij brief van 28 december 2018 heeft verweerder aan eiseres zijn voornemen tot oplegging van een last onder dwangsom toegezonden, omdat eiseres door het gebruik van de recreatieverblijven voor woondoeleinden en voor permanente bewoning handelt in strijd met het bestemmingsplan. Eiseres heeft zienswijzen ingediend.

Op 4 februari 2019 hebben toezichthouders van verweerder een avondcontrole bij eiseres uitgevoerd. Daarbij is vastgesteld dat ruim 500 personen met een buitenlandse nationaliteit op het vakantiepark aanwezig waren. Meerdere van deze personen hebben verklaard in het buitenland te staan ingeschreven en tijdelijk in Nederland te verblijven vanwege werk. Tevens is geconstateerd dat eiseres het strijdige gebruik had geïntensiveerd door ook op het recreatieve gedeelte arbeidsmigranten te huisvesten.

Na het bestreden besluit, in januari 2020, heeft eiseres een derde aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning ter legalisering van het huisvesten van arbeidsmigranten. Deze aanvraag heeft verweerder bij besluit van 18 mei 2020 buiten behandeling gelaten. Eiseres heeft hiertegen bezwaar gemaakt.

Ten tijde van de online zitting waren er volgens eiseres 290 arbeidsmigranten gehuisvest op het vakantiepark.

2. Tussen partijen is niet in geschil dat het huisvesten van arbeidsmigranten in strijd is met het geldende bestemmingsplan, zodat verweerder bevoegd was tot handhavend optreden.

3.1 Eiseres heeft gesteld dat sprake is van een concreet zicht op legalisatie en dat verweerder tot het tijdstip van legalisatie had moeten afzien van handhaving.

3.2 Verweerder stelt dat op het moment van het nemen van het bestreden besluit géén aanvraag was ingediend voor een omgevingsvergunning ter legalisering van het gebruik in strijd met het bestemmingsplan.

3.3

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) heeft onder meer in de uitspraken van 1 juli 2015 (ECLI:NL:RVS:2015:2026) en van 15 augustus 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:2735) geoordeeld dat, wil sprake zijn van concreet zicht op legalisatie voor een gebruik in strijd met het bestemmingsplan, er ten minste al een begin moet zijn gemaakt met de voor verlening van die vergunning vereiste procedure, hetgeen niet mogelijk is zonder een aanvraag. De enkele bereidheid van het bevoegd gezag om gebruik te maken van de bevoegdheid een omgevingsvergunning te verlenen voor het afwijken van het bestemmingsplan is onvoldoende om concreet zicht op legalisering aan te nemen.

3.4 Vast staat dat ten tijde van het bestreden besluit eiseres geen aanvraag had gedaan voor legalisering van het gebruik in strijd met het bestemmingsplan. Er lag ook geen verzoek tot wijziging van het bestemmingsplan. Het geldende bestemmingsplan was bovendien korte tijd daarvoor vastgesteld. Ten tijde van het bestreden besluit was géén sprake van een concreet zicht op legalisatie. Dat eiseres vóór het primaire besluit twee aanvragen heeft gedaan, leidt niet tot een ander oordeel. Die aanvragen zijn enige tijd voor het primaire besluit buiten behandeling gesteld dan wel ingetrokken. De derde aanvraag is ingediend na het bestreden besluit en is niet relevant voor de beoordeling van de rechtmatigheid van dit besluit.

In het kader van de vraag of concreet zicht op legalisatie bestaat, kan in het midden blijven of verweerder bereid was om een aanvraag (als die vóór het bestreden besluit zou zijn ingediend) in te willigen.

Deze beroepsgrond slaagt niet.

4.1 Eiseres stelt dat er bijzondere omstandigheden zijn op grond waarvan handhavend optreden onevenredig is. Zij wijst (kort samengevat) op de volgende omstandigheden.

Ten eerste verwijst eiseres naar de Beleidsnotitie huisvesting arbeidsmigranten gemeente Asten 2009 (de beleidsnotitie), vastgesteld door de gemeenteraad op 2 juni 2009. Het bestreden besluit is volgens eiseres in strijd met dit beleid.

Verder stelt eiseres dat zij erop mocht vertrouwen dat verweerder niet zou optreden. Zij wijst in dit verband op de onderhandelingen tussen partijen die volgens eiseres al hadden geleid tot een overeenstemming in hoofdlijnen. Voor het huisvesten van arbeidsmigranten op het vakantiepark zou ook draagvlak bestaan binnen de gemeenteraad en bij omwonenden.

Bovendien zijn er volgens eiseres geen alternatieve locaties in Asten om arbeidsmigranten te huisvesten. Eiseres benadrukt tot slot dat er al jarenlang arbeidsmigranten worden gehuisvest op haar recreatiepark zonder incidenten. De huisvesting voldoet volgens haar aan alle (brand)veiligheidsnormen.

4.2 De rechtbank zal deze omstandigheden hieronder nader weergeven, de reactie van verweerder samenvatten en vervolgens beoordelen of verweerder hierin aanleiding heeft kunnen zien om van handhaving af te zien.

5.1 Eiseres doet een beroep op het geldende beleid en stelt dat verweerder daar niet de juiste betekenis en gevolgtrekking aan toekent.

5.2 Verweerder heeft hierover gesteld dat de beleidsnotitie (minimum)eisen stelt waaraan moet worden voldaan voordat planologische medewerking kan worden verleend aan het toestaan van migrantenhuisvesting op het vakantiepark. De beleidsnotitie verleent volgens verweerder geen directe toestemming hiervoor. In deze beleidsnotitie wordt het vakantiepark met naam genoemd, maar ook hiervoor geldt dat eerst toestemming moet worden verkregen om in afwijking van de geldende bestemming arbeidsmigranten te mogen huisvesten. Die toestemming is er niet, evenmin als een aanvraag voor strijdig gebruik. Verder is in paragraaf 3.5. van de beleidsnotitie specifiek beleid opgenomen ten behoeve van de vestiging van arbeidsmigranten op het vakantiepark. Aan de voorwaarden in het beleid wordt niet voldaan. Zo voldoet het aantal arbeidsmigranten niet aan het in het beleid gestelde maximum van 216 personen. De beleidsnotitie staat daarom niet aan handhavend optreden in de weg, aldus

verweerder. Voorts heeft verweerder zich op het standpunt gesteld dat de beleidsnotitie uit 2009 is achterhaald met de vaststelling van het geldende bestemmingsplan en dat handhavend optreden ook past bij het toekomstige beleid.

5.4 In de beleidsnotitie is onder meer het volgende opgenomen:

3.5. Voorbeelden

In het afgelopen jaar zijn diverse verzoeken van derden ontvangen met betrekking tot het huisvesten van arbeidsmigranten. Ook hebben we meerdere keren handhavend opgetreden middels het aanschrijven van de eigenaar van een pand of woonhuis, veelal omdat het huidige bestemmingsplan en/of het huidige huisvestingsbeleid voor arbeidsmigranten daarin (nog) niet voorziet. In alle (met het bestemmingsplan strijdige) situaties is met name toegezien op een brandveilige en humane woonsituatie. Daar moest ten alle tijden direct aan worden voldaan. ()

Prinsenmeer (Oostappengroep) te Ommel (aan ingang Kranenvenweg)

De huisvesting van arbeidsmigranten in een stacaravan (op een afgescheiden gedeelte afkomstig van de toeristen), met duidelijk toezicht, kan als semi-permanente voorziening een uitkomst bieden, ().

Dus als randvoorwaarden gelden t.b.v. huisvesting arbeidsmigranten op Prinsenmeer:

Geen vermenging toerisme en huisvesting arbeidsmigranten;

Alleen mogelijk is het huisvesten van arbeidsmigranten op een afgescheiden gedeelte nabij de oude ingang aan de Kranenvenweg ();

Alleen huisvesting van arbeidsmigranten die binnen de gemeente Asten werkzaam zijn (en dus geen huisvesting van arbeidsmigranten die buiten de gemeente Asten werkzaam zijn);

Huisvesting van arbeidsmigranten moet gekoppeld worden aan de bedrijfsbehoefte van Astense bedrijven en dus:

De huisvesting van arbeidsmigranten op Prinsenmeer moet eindig zijn;

Het aantal te huisvesten arbeidsmigranten wordt gemaximaliseerd op maximaal 216, waarbij maximaal 4 arbeidsmigranten per stacaravan gehuisvest mogen worden.

Bij de uitwerking van dit beleid, en met name bij het bepalen van een nieuw bestemmingsplan voor het grondgebied van Prinsenmeer, zal gezien worden onder welke juridische noemer (zoals bijvoorbeeld het eventueel opnemen van binnenplanse ontheffingsbevoegdheid, het positief bestemmen van een deel van Prinsenmeer etc.) de huisvesting op Prinsenmeer ingekaderd kan worden. Verder zal eventuele huisvesting op Prinsenmeer ook moeten voldoen aan alle andere randvoorwaarden zoals verder in deze beleidsnotitie genoemd.

De nummering van de stacaravans zal straks ook helder moeten zijn, want alle arbeidsmigranten die momenteel op Prinsenmeer verblijven worden nu allemaal geregistreerd op het adres [adres 2] .

5.5 De rechtbank is van oordeel dat de beleidsnotitie geen vervangende, rechtmatige titel vormt om arbeidsmigranten op het vakantiepark te huisvesten. Evenmin kan eiseres aan de beleidsnotitie de gerechtvaardigde verwachting ontleenen dat deze beleidsnotitie haar toestaat om arbeidsmigranten op het vakantiepark te huisvesten. In de notitie zelf wordt aangegeven dat het beleid moet worden uitgewerkt om de huisvesting op het vakantiepark in te kaderen. Verder is in de beleidsnotitie duidelijk aangegeven dat de huisvesting moet voldoen aan de hierin gestelde randvoorwaarden en daar voldoet de huisvesting niet aan. Zo waren er (en zijn er) op het vakantiepark teveel arbeidsmigranten en heeft eiseres niet aannemelijk gemaakt dat deze huisvesting is gekoppeld aan de bedrijfsbehoefte van Astense bedrijven. Bovendien is in de beleidsnotitie duidelijk aangegeven dat de huisvesting van arbeidsmigranten tijdelijk dient te zijn (omdat deze eindig moet zijn). Niet valt in te zien waarom eiseres na het verstrijken van het gedoogbesluit had mogen verwachten dat zij tot in lengte van dagen arbeidsmigranten zou kunnen huisvesten op haar vakantiepark. Verder is er sprake van een duidelijke beleidswijziging na de beleidsnotitie, namelijk de vaststelling van het geldende bestemmingsplan. Ten slotte heeft verweerder desgevraagd aangegeven dat de beleidsnotitie bij raadsbesluit van 4 februari 2020, op voorstel van verweerder van 10 december 2019, is vervangen door een nieuwe

beleidsnotitie, te weten Beleidsnotitie Arbeidsmigranten 2020. Uit deze notitie blijkt dat aan diverse voorwaarden moet worden voldaan alvorens een omgevingsvergunning wordt verleend voor de huisvesting van arbeidsmigranten op een recreatiepark, zodat niet op voorhand kan worden gesteld dat op grond hiervan zonder meer een omgevingsvergunning voor de huisvesting van arbeidsmigranten op het vakantiepark zal worden verleend. Afgezien daarvan was er geen aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend ten tijde van het nemen van het bestreden besluit. Verweerder heeft in de beleidsnotitie en het, ten tijde van het bestreden besluit toekomstige, nieuwe beleid geen bijzondere omstandigheid hoeven zien die handhaving onevenredig maakt.

Deze beroepsgrond slaagt niet.

- 6.1 Eiseres voert verder als bijzondere omstandigheid om van handhavend optreden af te zien aan dat verweerder in strijd handelt met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur, meer in het bijzonder het vertrouwensbeginsel en zorgvuldigheidsbeginsel. Eiseres wijst in dit kader op de gesprekken met portefeuillehouders en ambtenaren en op de in gang gezette en vergevorderde onderhandelingen over afspraken over het legaliseren van het tijdelijk huisvesten van arbeidsmigranten op het vakantiepark. Onderdeel van deze afspraken zou zijn dat verweerder eiseres een tijdelijke omgevingsvergunning zou verlenen voor het gebruik in strijd met het bestemmingsplan (in dit verband het tijdelijk huisvesten van 384 arbeidsmigranten op het vakantiepark). Volgens eiseres was er al een overeenstemming op hoofdlijnen. Verweerder heeft deze onderhandelingen abrupt afgebroken en is overgegaan tot handhaving. In het kader van die onderhandelingen zijn toezeggingen gedaan. Desgevraagd heeft eiseres nader aangeduid om welke toezeggingen het gaat:

In alle contacten met de gemeente is steeds het doel en oogmerk geweest om op het vakantiepark arbeidsmigranten te huisvesten. Dat was niet alleen het doel en oogmerk van eiseres, maar ook het doel en oogmerk van de gemeente.

Verder wijst eiseres meer specifiek op meerdere overleggen die hebben plaatsgevonden met onder andere wethouder Van Bussel, een medewerker van verweerder (Van Polanen) en burgemeester H.G. Vos in 2017 en 2018.

Op de website van de gemeente (raadsinformatie) is nog een notitie te vinden van 23 april 2012, waarin onder het kopje tijdelijke huisvesting specifiek wordt ingegaan op de mogelijkheid van tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten op het vakantiepark.

Eiseres maakt uit raadsnotities uit 2017 op dat verweerder aan de gemeenteraad kenbaar heeft gemaakt dat hij eiseres toestemming wil gaan geven voor de huisvesting van arbeidsmigranten op het vakantiepark.

- 6.2 Verweerder betwist dat hij de onderhandelingen abrupt heeft afgebroken. Ook betwist verweerder dat de onderhandelingen zich in een vergevorderd stadium bevonden of dat partijen overeenstemming op hoofdlijnen hadden bereikt. Het was voor eiseres duidelijk, althans dat had het voor haar moeten zijn, dat verweerder slechts onder strikte voorwaarden bereid was om te contracteren. In dat kader wijst hij erop dat er meerdere gesprekken hebben plaatsgevonden tussen partijen waarin steeds duidelijk is gemaakt onder welke voorwaarden verweerder een overeenkomst wenste te sluiten. In de onderhandelingen is nooit sprake geweest van een toezegging. Immers het wezenskenmerk van onderhandelingen is dat er over en weer wensen en verwachtingen worden uitgesproken. De aard van een onderhandelingsproces brengt mee dat er geen sprake kan zijn geweest van een welbewuste standpuntbepaling van verweerder. Er is bovendien nimmer toegezegd dat een tijdelijke omgevingsvergunning zou worden verleend. In dit kader wijst verweerder er ook op dat de gemeenteraad niet voor niets kaders heeft meegegeven voor het eventueel sluiten van een overeenkomst en de voorwaarden die daarin gesteld moeten worden, door middel van het kenbaar maken van zijn wensen en bedenkingen. Ook is steeds expliciet aangegeven dat de overeenkomst zou worden gesloten onder voorbehoud dat de gemeenteraad en verweerder met de inhoud daarvan zouden instemmen. Gelet hierop is naar het oordeel van verweerder niet voldaan aan de eerste stap als bedoeld in de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:1694).

In de uitspraak van de Afdeling van 29 mei 2019 heeft de Afdeling naar aanleiding van de conclusie van de staatsraad advocaat-generaal van 20 maart 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:896) het kader gegeven voor het beroep op het vertrouwensbeginsel. Voor een succesvol beroep moeten drie stappen worden doorlopen. De eerste is de juridische kwalificatie van de uitlating en/of gedraging waarop de betrokkene zich beroept. Kan die uitlating en/of gedraging worden gekwalificeerd als een toezegging? Om aan te nemen dat een toezegging is gedaan, dient degene die zich beroept op het vertrouwensbeginsel aannemelijk te maken dat sprake is van uitlatingen en/of gedragingen van ambtenaren die bij de betrokkene redelijkerwijs de indruk wekken van een welbewuste standpuntbepaling van het bestuur over de manier waarop in zijn geval een bevoegdheid al dan niet zal worden uitgeoefend. De betrokkene komt geen geslaagd beroep toe op het vertrouwensbeginsel indien hij beseftte of had moeten beseffen dat de uitlating van de ambtenaar ging over een beslissing die buiten de bevoegdheid van het bestuursorgaan lag, of anderszins in strijd was met de toepasselijke rechtsregels. Bij de vraag of een toezegging is gedaan, speelt ook de deskundigheid van de betrokkene een rol. De uitlating en/of gedraging moet in ieder geval zijn toegesneden op de concrete situatie. Ook is er geen sprake van een toezegging als er uitdrukkelijk over het concrete geval aan de betrokkene een specifiek voorbehoud is gemaakt.

Bij de tweede stap moet de vraag worden beantwoord of die toezegging aan het bevoegde bestuursorgaan kan worden toegerekend, gezien vanuit de burger.

Indien beide vragen bevestigend worden beantwoord, en er dus een geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel kan worden gedaan, volgt de derde stap. In het kader van die derde stap zal de vraag moeten worden beantwoord wat de betekenis van het gewekte vertrouwen is bij de uitoefening van de betreffende bevoegdheid.

- 6.4 De rechtbank is van oordeel dat de enkele bereidheid dan wel deelname aan onderhandelingen door een bestuursorgaan zich niet laat kwalificeren als een toezegging. Dit is anders als het bestuursorgaan een aanbod heeft gedaan waarin het bestuursorgaan zich onvoorwaardelijk verplicht van zijn bevoegdheid gebruik te maken (dan wel juist géén gebruik te maken). De rechtbank stelt vast dat partijen onderhandelingen hebben gevoerd in 2017. Hiervan zijn verslagen gemaakt. Gedurende de onderhandelingen heeft de burgemeester van Asten uitgesproken dat hij een tijdelijke omgevingsvergunning wenst te verlenen voor de huisvesting van 500 arbeidsmigranten en dat hij al het mogelijke in het werk zal stellen om deze afspraak ook na te komen en tot een goed einde te brengen. Dit is bevestigd in een verslag van een vergadering van 14 augustus 2017. Uit het verdere verslag blijkt echter wel dat er diverse voorbehouden zijn gemaakt, waaronder het voorbehoud dat eiseres de benodigde stappen onderneemt. Bovendien wijst verweerder er in zijn brief van 29 mei 2020 terecht op dat de door eiseres aangehaalde uitlatingen van de burgemeester moeten worden gekwalificeerd als een inspanningsverplichting van de burgemeester zelf en niet als een concrete toezegging. Uit dit verslag en andere verslagen komt naar voren dat partijen tijdens de onderhandelingen nog veel hebben moeten uitwerken, onder andere met betrekking tot het aantal arbeidsmigranten en de locatie op het vakantiepark waar de arbeidsmigranten zouden kunnen worden gehuisvest (in een besloten gedeelte of ook in het recreatieve gedeelte). De rechtbank concentreert zich vooral op het laatste overleg van 1 december 2017 tussen twee medewerkers van eiseres en een medewerker (de projectleider) van verweerder. Uit het verslag van dit overleg blijkt dat de deelnemers een voorbehoud hebben gemaakt ten aanzien van de in het overleg grotendeels bereikte overeenstemming, namelijk de goedkeuring van de directie van eiseres en van het gemeentebestuur van verweerder. Dit is geen algemeen voorbehoud, maar een specifiek voorbehoud. Overigens blijkt uit het verslag ook dat eiseres zich tijdens de onderhandelingen heeft laten bijstaan door een advocaat. Bovendien is in de door verweerder later opgestelde conceptovereenkomst nadrukkelijk bepaald dat het onderhandelingsresultaat geen enkele verbintenis tot stand brengt tussen partijen. Deze passage is niet gewijzigd in de door eiseres voorgestelde wijziging van de conceptovereenkomst. Gelet op de gemaakte voorbehouden, de omstandigheid dat gedurende de onderhandelingen nog veel zaken moesten worden uitgewerkt, de omstandigheid dat eiseres zich liet bijstaan door een deskundige (advocaat) en de kwalificatie van de onderhandelingen in de latere conceptovereenkomst, is de rechtbank van oordeel dat eiseres aan de uitlatingen tijdens de onderhandelingen niet het vertrouwen heeft kunnen ontlenen dat verweerder een omgevingsvergunning zou verlenen ter legalisatie van de

situatie en/of zou afzien van handhavend optreden. De standpunten in de onderhandelingen laten zich niet kwalificeren als een toezegging als bedoeld in de hierboven genoemde uitspraak van de Afdeling.

- 6.5 Verweerder heeft in 2018 een conceptovereenkomst aan eiseres voorgelegd. De gemeenteraad van Asten heeft echter niet ingestemd met een aan hem voorgelegd concept in de gemeenteraadsvergadering van 25 mei 2018. Verder heeft eiseres niet onderbouwd dat de door haar nadien gewijzigde conceptovereenkomst wel de instemming van de gemeenteraad had, waarbij de rechtbank verwijst naar de e-mail van een medewerker van verweerder van 27 december 2018 aan eiseres. De rechtbank vindt het daarom niet aannemelijk dat binnen de gemeenteraad voldoende draagvlak zou bestaan voor het huisvesten van arbeidsmigranten op het vakantiepark op de door eiseres voorgestane wijze, zodat hier ook geen vertrouwen aan kan worden ontleend.
- 6.6 De gemeenteraadsvergadering leidde tot aanvullende gesprekken tussen partijen, waarin de raadsman van eiseres in een e-mailbericht van 30 oktober 2018 kort heeft aangegeven onder welke voorwaarden overeenstemming zou kunnen worden bereikt. Hiertoe behoorde in ieder geval de beperking van het aantal arbeidsmigranten tot maximaal 384. Bovendien moest de overeenkomst vóór 1 december 2018 zijn ondertekend en bevestigde de raadsman van eiseres dat verweerder een voorbehoud had gemaakt dat de nieuwe overeenkomst wel moest zijn goedgekeurd door de gemeenteraad. In een e-mail van de projectleider van de gemeente Asten van dit project van 21 november 2018 is nog eens op de datum van 1 december 2018 gewezen.
- De vraag is of deze conceptovereenkomst is te kwalificeren als een toezegging. De rechtbank stelt vast dat eiseres pas op 3 december 2018 heeft gereageerd met een memo en een aangepaste conceptovereenkomst. Eiseres heeft door haar afwijkend aanbod het voorstel van verweerder afgeslagen, zodat verweerdere aanbod is komen te vervallen. Hierdoor kan er ook om deze reden geen vertrouwen worden ontleend aan de conceptovereenkomst. Verder staat zowel in het eerste concept als in de gewijzigde conceptovereenkomst vermeld dat de overeenkomst pas tot stand komt na een schriftelijk besluit daartoe van verweerder, ondertekening van de overeenkomst door de burgemeester en de heer [naam] namens eiseres en nadat de gemeenteraad zijn wensen en bedenkingen kenbaar heeft kunnen maken op deze overeenkomst. Dit is een specifiek voorbehoud en daarom is de conceptovereenkomst geen toezegging als bedoeld in de uitspraak van de Afdeling.
- 6.7 De rechtbank concludeert dat verweerder geen toezegging heeft gedaan. Daarom komt eiseres geen geslaagd beroep op het vertrouwensbeginsel toe en is het handhavend optreden van verweerder in zoverre niet onevenredig.
- Deze beroepsgrond slaagt niet.
- 7.1 Eiseres voert aan dat verweerder onzorgvuldig heeft gehandeld door bij het nemen van het bestreden besluit niet te betrekken dat in de gemeente geen mogelijkheden bestaan de arbeidsmigranten elders onder te brengen. Feit van algemene bekendheid is dat de vraag naar huisvesting groter is dan het aanbod in de gemeente Asten.
- 7.2 Verweerder stelt dat eiseres onvoldoende heeft onderbouwd dat alleen het vakantiepark de oplossing kan bieden indien en voor zover sprake is van een tekort aan aanbod voor huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente Asten.
- 7.3 De rechtbank is van oordeel dat eiseres onvoldoende heeft onderbouwd dat sprake is van een tekort aan aanbod wat de huisvesting van arbeidsmigranten in de gemeente Asten betreft. Bovendien heeft eiseres niet aannemelijk gemaakt dat dit mogelijke tekort alleen kan worden opgelost als verweerder afziet van handhaving met betrekking tot het strijdig gebruik van het vakantiepark door eiseres. Reeds hierom is geen sprake van een bijzondere omstandigheid die handhavend optreden onevenredig zou maken.

Eiseres benadrukt dat de huisvesting voldoet aan de normering van de Stichting Normering Flexwonen (SNF-norm). De huisvesting van arbeidsmigranten vindt al jarenlang op het vakantiepark plaats zonder incidenten. Dit maakt handhavend optreden onevenredig.

8.2 Verweerder benadrukt dat de huisvesting van arbeidsmigranten op het recreatiepark van eiseres in strijd is met het bestemmingsplan. Alle recreatiewoningen op het park moeten voldoen aan de wettelijke eisen. De SNF-norm kan deze toetsing niet vervangen. De vraag of de recreatiewoningen voldoen aan de SNF-norm is daarom niet relevant. Bovendien is er geen SNF-certificaat overgelegd volgens verweerder.

8.3 De rechtbank stelt voorop dat verweerder handhavend optreedt wegens een overtreding van artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de Wabo, te weten het gebruik in strijd met het bestemmingsplan. Verweerder handhaaft niet wegens een mogelijk handelen in strijd met het Bouwbesluit 2012 (Bouwbesluit). Dit heeft als gevolg dat als voldaan wordt aan het Bouwbesluit, dit de gevolgen vanwege de overtreding van artikel 2.1, eerste lid onder c, van de Wabo voor de omgeving niet wegneemt. Hetzelfde geldt voor de omstandigheid dat arbeidsmigranten op het recreatiepark volgens eiseres zonder incidenten worden gehuisvest en dat bij omwonenden draagvlak bestaat voor deze huisvesting. Deze omstandigheden, wat daarvan ook zij, maakt het handhavend optreden van verweerder niet onevenredig. Deze beroepsgrond slaagt niet. In het midden kan blijven of de recreatiewoningen op het park voldoen aan de SNF-norm.

9. De rechtbank concludeert dat de door eiseres aangevoerde omstandigheden, zowel afzonderlijk als in samenhang bezien, het handhavend optreden van verweerder niet onevenredig maken.

10.1 Eiseres voert aan dat verweerder onzorgvuldig heeft gehandeld door het bestreden besluit net voor de kerstdagen te verzenden op grond waarvan verweerder had kunnen weten dat zij hierdoor later dan gebruikelijk van het besluit kennis zou nemen. Voor eiseres is het onmogelijk om dan binnen 6 weken de huisvesting te beëindigen.

10.2 Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat eiseres niet aannemelijk heeft gemaakt dat hij in deze procedure in strijd zou hebben gehandeld met het zorgvuldigheidsbeginsel.

10.3 Een gebrek of onzorgvuldigheid in de bekendmaking van een besluit maakt het besluit nog niet onrechtmatig. Daarnaast ziet de rechtbank niet in waarom een bekendmaking vlak voor de kerstvakantie onzorgvuldig zou zijn. Een begunstigingstermijn van acht weken vindt de rechtbank lang genoeg om de overtreding te beëindigen. Deze beroepsgrond slaagt niet.

11. Het beroep is ongegrond. Voor een proceskostenveroordeling bestaat geen aanleiding.

Beslissing

De rechtbank verklaart het beroep ongegrond.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J. Heijerman, voorzitter, en M.J.H.M Verhoeven en mr. R.H. van Marle, leden, in aanwezigheid van mr. I.M.C. van Og, griffier. De uitspraak is in het openbaar geschied op 19 oktober 2020.

griffier voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op:

Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.