

Raadsvergadering d.d. 18 juni 2026

Aan de raad,

Onderwerp

Adviesrecht gemeenteraad omgevingsvergunning Haverkamp 18 Beek en Donk

Portefeuillehouder

R.A.G. van den Berkmortel

Beslispunten

1. Besluiten geen gebruik te maken van het bindend adviesrecht voor de omgevingsvergunning BOPA Haverkamp 18 Beek en Donk.

Samenvatting

Er is een omgevingsvergunning aangevraagd voor de tijdelijke huisvesting van acht arbeidsmigranten in een bedrijfswoning aan de Haverkamp 18 in Beek en Donk. Op grond van de Omgevingswet moet de gemeenteraad in de gelegenheid worden gesteld een bindend advies uit te brengen over de aanvraag, alvorens het college een besluit neemt op de aanvraag. Met dit voorstel wordt de gemeenteraad gevraagd zijn advies uit te brengen. Het college is voornemens geen medewerking te verlenen omdat het initiatief niet past binnen de Omgevingsvisie Kernen en het omgevingsplan.

Aanleiding

Inleiding

Op 23 juni 2025 is een aanvraag om een omgevingsvergunning ingediend voor de tijdelijke huisvesting van acht arbeidsmigranten in een bedrijfswoning aan de Haverkamp 18 te Beek en Donk. De aanvraag en de bijbehorende stukken zijn als bijlagen toegevoegd. De bestaande bedrijfsloods van 523 m² op het perceel wordt reeds gedurende meerdere jaren verhuurd aan een bedrijf wat geen binding heeft met de bedrijfswoning. Vooralsnog is niet bekend waar de arbeidsmigranten werkzaam zullen zijn. De woning zal in zijn geheel worden verhuurd aan één partij, zijnde een werkgever of uitzendbureau.

De strijdigheid

De aanvraag is in strijd met het omgevingsplan. De locatie heeft de functie bedrijventerrein. Een bedrijfswoning is een woning op een terrein, slechts bedoeld voor (het huishouden van) een persoon, wiens huisvesting daar gelet op de bestemming noodzakelijk is. De huisvesting van arbeidsmigranten is niet noodzakelijk, zij werken immers niet in het bedrijfsgebouw op de locatie. Om deze strijdigheid te passeren is een omgevingsvergunning aangevraagd voor de buitenplanse omgevingsplanactiviteit (afgekort BOPA).

Standpunt B&W

Het college is voornemens geen medewerking te verlenen. Het initiatief past niet binnen het omgevingsplan, omdat de woning niet wordt bewoond door personen met een functionele binding met het bedrijf. Daardoor is geen sprake van een bedrijfswoning zoals bedoeld in het omgevingsplan. Ook wordt de huisvesting van arbeidsmigranten niet gezien als één huishouden, maar eerder als kamergewijze bewoning of logies. Daarnaast ontstaat feitelijk een zelfstandige woonfunctie op een bedrijventerrein doordat wonen en werken van elkaar worden losgekoppeld. Het bedrijfsgebouw wordt verhuurd aan een bedrijf wat geen binding heeft met de bedrijfswoning. Dit past niet binnen de uitgangspunten van het omgevingsplan, waarin een bedrijfswoning ondergeschikt moet zijn aan het bedrijf. De functiemenging is ruimtelijk onwenselijk, omdat wonen beperkingen kan opleveren voor omliggende bedrijven en hun ontwikkelmogelijkheden. Ook doet dit afbreuk aan het economische profiel van het bedrijventerrein. Het initiatief past bovendien niet binnen de omgevingsvisie Kernen, waarin juist wordt ingezet op behoud en versterking van bedrijventerreinen.

Het adviesrecht

Het college van B&W is het bevoegd gezag om te beslissen op de aanvraag. Bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 heeft de gemeenteraad de aanvullende mogelijkheid gekregen categorieën van gevallen aan te wijzen, waarin zij bindend advies wenst uit te brengen voordat het college beslist op de aanvraag, indien er sprake is van een BOPA. Dit is nog het meest te vergelijken met de vroegere 'verklaring van geen bedenkingen'. Uw raad heeft destijds opvolging gegeven aan deze mogelijkheid met het 'besluit van 21 december 2023 betreffende adviesrecht bij afwijkingen van het omgevingsplan'. Een van de aangewezen categorieën betreft een omgevingsvergunning BOPA waarbij 'huisvesting van arbeidsmigranten wordt toegestaan'. Het adviesrecht is dus van toepassing, ook bij een eventuele weigering.

Beoogd effect en/of resultaat

Te komen tot een bindend advies van de gemeenteraad over de aangevraagde activiteiten die afwijken van het Omgevingsplan voor de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten aan de Haverkamp 18 in Beek en Donk.

Argumenten

1.1. Het is juridisch gezien mogelijk af te zien van het adviesrecht

Er kunnen zich omstandigheden voordoen waarbij de gemeenteraad – bij een voor het bindend raadsadvies aangewezen geval – toch wil afzien van het uitbrengen van een bindend advies. Bijvoorbeeld vanwege de urgentie van het toelaten van een nieuwe ontwikkeling. Aangenomen kan worden dat dit niet in strijd is met het recht. Voorwaarden zijn daarbij in ieder geval wel dat het college de gemeenteraad in de gelegenheid heeft gesteld om bindend advies uit te brengen over de aanvraag, en de gemeenteraad zelf bij raadsbesluit beslist om af te zien van zijn recht om een bindend advies te geven.

1.2. De afwijking is zo kleinschalig dat de raad hierover niet hoeft te adviseren

Met de nu aangevraagde omgevingsvergunning wordt geen nieuwe ruimtelijke ontwikkeling in fysieke zin mogelijk gemaakt. De woning is reeds aanwezig en wordt feitelijk al bewoond. De aangevraagde activiteit ziet hoofdzakelijk op het afwijkende gebruik van de bestaande woning, niet op het realiseren van nieuwe bebouwing of een uitbreiding daarvan. Eventuele bouwkundige aanpassingen zijn van ondergeschikte aard en kunnen vergunningsvrij worden uitgevoerd. De strijdigheid met het omgevingsplan is gelegen in het gebruik van de woning. Deze wordt niet langer aangewend als bedrijfswoning en de bewoners hebben geen functionele binding met het bijbehorende bedrijf. Daarnaast wordt de woning gebruikt voor de huisvesting van meerdere personen, waarbij niet zonder meer sprake is van één huishouden. Dit raakt de planologische kwalificatie van het gebruik (wonen versus kamergewijze bewoning/logies), maar leidt niet tot een wijziging van de ruimtelijke structuur of een nieuwe stedelijke ontwikkeling.

De aangevraagde afwijking strekt derhalve niet tot het mogelijk maken van een nieuwe functie in ruimtelijke zin, maar tot het formaliseren en reguleren van een bestaand gebruik binnen de bestaande bebouwde situatie. De ruimtelijke uitstraling en impact op de omgeving blijven daarbij in hoofdzaak ongewijzigd.

Aangezien de gemeenteraad zich primair richt op het vaststellen van de hoofdlijnen van het ruimtelijk beleid en het stellen van kaders, en onderhavige aanvraag geen wezenlijke beleidswijziging of ruimtelijke herontwikkeling betreft, kan in dit geval worden volstaan met besluitvorming door het college van burgemeester en wethouders. Gelet hierop kan worden overwogen dat de gemeenteraad geen gebruik maakt van zijn eventuele adviesrecht en het advies onthoudt.

1.3. Het beleidskader huisvesting arbeidsmigranten voorziet niet in advisering door de raad bij kleinschalige initiatieven

Uit het Beleidskader huisvesting arbeidsmigranten volgt dat de gemeenteraad met name een rol heeft beoogd bij grootschalige huisvestingsinitiatieven. In het beleidskader is expliciet opgenomen dat initiatieven met meer dan 30 slaapplekken per locatie in ieder geval aan de gemeenteraad worden voorgelegd ter besluitvorming. Daarnaast is bepaald dat uitbreiding

boven 150 slaapplekken slechts onder voorwaarden mogelijk is en dat deze afwijkingsbevoegdheid bij de raad ligt.

Hieruit kan worden afgeleid dat het adviesrecht van de raad bedoeld is voor locaties met een substantiële ruimtelijke en maatschappelijke impact. De onderhavige aanvraag ziet op een kleinschalige situatie die ruim beneden deze beleidsmatige ondergrens blijft. Daarmee past deze aanvraag niet binnen de categorie gevallen waarvoor het beleidskader expliciet betrokkenheid van de gemeenteraad voorschrijft.

Gelet hierop ligt het voor de hand dat de gemeenteraad afziet van het uitoefenen van het adviesrecht, omdat toepassing daarvan in dit geval niet past binnen de bedoeling van het vastgestelde beleidskader.

1.4. De evenwichtige toedeling van functies aan locaties (ETFAL) is nog niet volledig onderbouwd

Hoewel op basis van de uitgevoerde quickscan (zie bijlage) aannemelijk lijkt dat medewerking aan het initiatief planologisch mogelijk kan zijn, is op dit moment nog geen sprake van een volledig onderbouwde ETFAL. Uit de ambtelijke beoordeling blijkt namelijk dat voor enkele milieuaspecten nog nadere onderzoeken en onderbouwingen noodzakelijk zijn. Met name ten aanzien van geurbelasting en het aspect gewasbeschermingsmiddelen en spuitzones is geconcludeerd dat mogelijk sprake kan zijn van een belemmering voor de ontwikkeling. Voor deze aspecten ontbreekt momenteel nog een locatiespecifieke onderbouwing waaruit blijkt dat sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

Parkeren kan op dit moment nog niet goed worden beoordeeld, omdat nog niet bekend is waar de arbeidsmigranten zullen werken. Wanneer zij bij één bedrijf werkzaam zijn, kan de parkeerbehoefte mogelijk lager uitvallen, bijvoorbeeld doordat zij gezamenlijk met een busje naar het werk reizen. Dit vraagt om maatwerk. De initiatiefnemer gaat pas na een eventuele vergunningverlening op zoek naar een huurder of werkgever. In de ruimtelijke onderbouwing is een plattegrond opgenomen met acht parkeerplaatsen; het is mogelijk dat dit aantal toereikend is. Alleen zijn een aantal parkeerplaatsen die zijn ingetekend niet uitvoerbaar.

Daarnaast is in de quickscan expliciet opgenomen dat de aangeleverde ruimtelijke onderbouwing op onderdelen summier is. Zolang deze onderzoeken nog niet zijn afgerond en beoordeeld, staat nog niet vast dat volledig aan de vereisten van een ETFAL wordt voldaan. Om die reden ligt besluitvorming op hoofdlijnen door de raad op dit moment minder voor de hand en kan eerst nadere ambtelijke uitwerking plaatsvinden voordat eventueel bestuurlijke afweging aan de orde is.

Kanttekeningen

1. *Het is mogelijk voorwaarden te verbinden aan het advies of het advies aan te passen*
De Omgevingswet en het instrument adviesrecht geven de mogelijkheid het advies verder aan te kleden met voorwaarden die aan de omgevingsvergunning moeten worden verbonden. Dit dient dat wel via een amendement op het voorstel te gebeuren.

In de bijlagen is een korte memo toegevoegd met meer informatie over het adviesrecht.

2. Bezwaarschrift omwonende

Een omwonende heeft reeds een bezwaarschrift ingediend, zie bijlagen. Zijn bezwaren hebben betrekking op onder andere onvoldoende parkeergelegenheid, het ontbreken van adequaat beheer, aantasting van de leefbaarheid en het woongenot, de ruimtelijke inpassing binnen het bestemmingsplan en een gebrek aan sociale binding en toezicht.

3. Strijdigheid met het Omgevingsplan

Het initiatief is in strijd met het omgevingsplan, gelet op de daarin opgenomen begripsbepalingen. Een bedrijfswoning is gedefinieerd als een woning die kennelijk slechts is bedoeld voor (het huishouden van) een persoon, wiens huisvesting ter plaatse noodzakelijk is vanwege de bestemming. In de voorliggende situatie is daarvan geen sprake, nu de beoogde bewoners geen functionele binding hebben met het ter plaatse gevestigde bedrijf. Daarmee wordt niet voldaan aan het criterium van noodzakelijke huisvesting.

Daarnaast is geen sprake van één huishouden in de zin van het omgevingsplan. Hoewel meerdere personen één woonruimte bewonen, is bepalend of zij gezamenlijk voorzien in hun dagelijkse levensbehoeften en een zekere mate van verbondenheid hebben. Bij de huisvesting van meerdere arbeidsmigranten ontbreekt deze gezamenlijke huishouding doorgaans, waardoor het gebruik eerder moet worden aangemerkt als kamergewijze bewoning of logies.

Verder is het niet wenselijk om op het perceel een feitelijke afsplitsing van functies toe te staan. Met het voorgenomen gebruik wordt de bestaande woning afzonderlijk verhuurd aan arbeidsmigranten, terwijl het bedrijfsgebouw op hetzelfde perceel wordt verhuurd aan een (ander) bedrijf. Hiermee ontstaat een situatie waarin wonen en werken ruimtelijk en functioneel van elkaar worden losgekoppeld binnen één bedrijfsperceel.

Een dergelijke splitsing past niet binnen de systematiek en uitgangspunten van het omgevingsplan, waarin een bedrijfswoning juist is bedoeld als ondergeschikte functie bij en ten dienste van het bedrijf ter plaatse. Door deze functionele samenhang los te laten, ontstaat feitelijk een zelfstandige woonfunctie op een bedrijventerrein.

Het toestaan van een dergelijke constructie is bovendien onwenselijk vanuit ruimtelijk en beleidsmatig oogpunt. Het leidt tot ongewenste functiemenging op een bedrijventerrein, waar de nadruk ligt op het faciliteren van bedrijfsactiviteiten. Zoals eerder benoemd, kan de introductie van een zelfstandige woonfunctie beperkingen opleveren voor omliggende bedrijven en hun ontwikkelmogelijkheden, en doet dit afbreuk aan het beoogde economische profiel van het terrein.

Gelet hierop wordt het niet passend geacht om binnen het perceel een splitsing in een zelfstandige woon- en bedrijfsfunctie toe te staan.

4. Het initiatief past niet in de gedachte van de omgevingsvisie Kernen

Omdat het areaal aan bedrijventerrein op termijn per saldo zal verkleinen, wordt op de bestaande bedrijventerreinen gezocht naar ontwikkelperspectief voor de ondernemers. Bijvoorbeeld in de vorm van horizontale en verticale uitbreidingen, aanscherping van het toewijzingsbeleid (uitgifteprotocol) en focus op collectieve voorzieningen. Hierbij dienen ook zaken als parkeren, waterberging en klimaatadaptatie te worden betrokken.

Het toevoegen van wooneenheden past niet binnen deze doelstelling. Wonen is een milieugevoelige functie en kan leiden tot beperkingen voor omliggende bedrijven en hun ontwikkelmogelijkheden. Daarnaast legt wonen extra druk op de schaarse ruimte, die primair bedoeld is voor bedrijvigheid en bijbehorende voorzieningen.

Daarmee staat functiemenging met wonen op gespannen voet met het behoud en de versterking van het bedrijventerrein als economisch werkgebied, zoals beoogd in het door de gemeenteraad vastgestelde beleid.

In de omgevingsvisie kernen is verder opgenomen dat op twee specifieke woon-werklocaties een combinatie van wonen en werken wordt geaccepteerd en ondersteund, namelijk Beekerheide Noord en Bemmer I. De onderhavige locatie maakt geen deel uit van deze aangewezen gebieden, waardoor een dergelijke functiemenging hier niet in lijn is met het vastgestelde beleid.

5. Het initiatief voldoet aan het 'Beleidskader huisvesting arbeidsmigranten Laarbeek 2022'

Op 27 januari 2022 heeft uw raad het beleidskader huisvesting vastgesteld. De gemeente is verantwoordelijk voor een helder kader, toezicht, handhaving en registratie. Het nieuwe huisvestingskader biedt mogelijkheden de gemeentelijke rol te verstevigen. Alle vormen van huisvesting en inzet van arbeidsmigranten moeten voldoen aan diverse voorwaarden. Zo moet er sprake zijn van een gezond leefklimaat, dient er een beheerplan aanwezig te zijn en moet de huisvesting voldoen aan het Bouwbesluit. In de aangeleverde ruimtelijke onderbouwing is aangetoond dat aan alle voorwaarden uit het beleidskader wordt voldaan.

Hierbij dient wel te worden opgemerkt dat op dit moment nog niet bekend is bij welke bedrijven de toekomstige bewoners werkzaam zullen zijn. Daardoor kan nog niet worden vastgesteld of wordt voldaan aan de voorwaarde uit het algemene beleidskader dat de huisvesting bedoeld moet zijn voor arbeidsmigranten die noodzakelijk zijn voor een goede bedrijfsvoering van de initiatiefnemer/ondernemer in de gemeente Laarbeek dan wel in andere gemeenten binnen de Peelregio. Zolang hierover geen nadere informatie beschikbaar is, blijft onzeker of aan deze specifieke beleidsvoorwaarde wordt voldaan.

Vervolgstappen

Indien u het advies volgt, wordt de omgevingsvergunning geweigerd. Indien u besluit anders te adviseren, wordt de verdere besluitvorming over het al dan niet verlenen van de omgevingsvergunning voortgezet.

Bijlagen

1. Raadsbesluit Adviesrecht gemeenteraad omgevingsvergunning Haverkamp 18 Beek en Donk;
2. Memo informatie adviesrecht gemeenteraad;
3. Aanvraag omgevingsvergunning BOPA Haverkamp 18 Beek en Donk;
4. BOPA-motivering Haverkamp 19 Beek en Donk;
5. Bezwaarschrift omwonende;
6. QuickScan milieuaspecten BOPA ODZOB.

Het college van burgemeester en wethouders,
gemeentesecretaris



J.W.M. van de Ven

burgemeester



L.A.G.P. van der Aa