

Ruimtelijke randvoorwaarden provincie NH ten aanzien van opvang asielzoekers en tijdelijke huisvesting vergunninghouders

Aanleiding

- De minister van BZK heeft in augustus 2021 aan alle Commissarissen van de Koning, burgemeesters en colleges van Gedeputeerde Staten in een brandbrief verzocht om mee te werken aan het op korte termijn realiseren van extra opvang voor asielzoekers (in verband met de vluchtelingenstroom uit Afghanistan).
- De hulpvraag van het kabinet bestaat uit twee componenten.
 1. Enerzijds het verzoek om op korte termijn aanvullende opvang voor asielzoekers te realiseren teneinde crisisopvang (zoals in sporthallen) af te wenden. Het gaat dan in feite om noodopvang, opvang voor beperkte duur (variërend van enkele maanden tot 1 à 2 jaar), omdat de reguliere opvang, de asielzoekerscentra's (AZC's) vol zitten.
 2. Anderzijds gaat het om het realiseren van tijdelijke huisvesting voor vergunninghouders om de doorstroom in asielzoekerscentra te bevorderen. Een substantiële groep in de vluchtelingenopvang bestaat namelijk uit vergunninghouders. Als die groep versneld gehuisvest zou kunnen worden, creëert dat weer ruimte in de bestaande AZC's voor binnenkomende vluchtelingen. Omdat zij nu niet snel kunnen doorstromen naar de reguliere woningmarkt gezien het tekort aan beschikbare woningen, wordt ingezet op "tussenvoorzieningen", tijdelijke huisvesting voor vergunninghouders voor een aantal jaar, in afwachting van een reguliere burgerwoning.
- GS willen de mogelijkheden voor additionele locaties ten behoeve van opvang van asielzoekers en de tijdelijke huisvesting van vergunninghouders in Noord-Holland inventariseren. Daarbij worden ook de locaties (grond en vastgoed) in eigendom van de provincie betrokken.
- Het doel van deze memo is duidelijkheid te geven wat de provinciale ruimtelijke uitgangspunten en randvoorwaarden zijn om op locaties in de opvang en tijdelijke huisvesting te voorzien, op basis van de Omgevingsvisie NH 2050 en de Omgevingsverordening NH2020 (OVNH2020). Het is een handreiking om actief met gemeenten mee te kunnen denken en hen te adviseren over de (on)mogelijkheden. *Het is raadzaam om over concrete locaties waar deze provinciale punten spelen altijd te overleggen met de RO- en planadviseurs van de provincie. Pas op basis van de specifieke bijzonderheden van een plan kan beoordeeld worden in hoeverre dat mogelijk is op basis van provinciaal beleid en regelgeving.*

Hoofdpijn:

Het ruimtelijk beleid en de daarbij horende regelgeving van de provincie geeft voldoende ruimte in Noord-Holland om opvang voor asielzoekers en tijdelijke huisvesting voor vergunninghouders te realiseren, zowel binnenstedelijk als in het (reguliere) landelijke gebied.

De beste mogelijkheden liggen in:

- leegstaand vastgoed
- "wachtlandschappen" (locaties zowel in de kernen als in landelijk gebied waar op termijn stedelijke ontwikkelingen zijn gepland, die pas over een aantal jaren van start gaan)
- locaties aan de randen van kernen in het reguliere landelijke gebied

De omvang van de voorziening is belangrijk: bij meer dan 11 woningen of een gebouw van meer dan 500m² is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling en deze is niet mogelijk in beschermd landelijk gebied (met name NNN, BPL), omdat daar de uitzonderingsregel dat er geen reële alternatieven zijn, niet op gaat.

Uitgangspunten

- De basis is het vigerende provinciale ruimtelijk beleid en regelgeving (Omgevingsvisie NH 20505 en de OVN2020).
- De provincie voert geen locatie-onderzoek uit, behalve een inventarisatie van haar eigendommen, die ook getoetst worden aan de ruimtelijke randvoorwaarden. Deze provinciale locaties worden op een lijst gezet waar ook locaties op komen die door andere partijen (zoals gemeenten, Rijk) worden aangedragen.
- Het is aan de gemeenten en het COA om uiteindelijk de meest geschikte locaties te selecteren en te realiseren. Deze memo gaat in op de mogelijkheden die de provincie aan gemeenten biedt om opvang en tijdelijke huisvesting mogelijk te maken.
- Daarnaast heeft het rijk ook een menukaart met verschillende arrangementen, zoals onder meer het beschikbaar stellen van rijksgronden voor de bouw van flexunits.
- Er zijn ook mogelijkheden dat de provincie zelf opvang en tijdelijke huisvesting planologisch mogelijk maakt (bijvoorbeeld via inpassingsplannen), maar daar wordt nu niet vanuit gegaan, in ieder geval omdat het teveel doorlooptijd kost. Daarvoor gelden overigens dezelfde ruimtelijke randvoorwaarden als voor bestemmingsplannen en omgevingsvergunningen van gemeenten.
- Binnen provinciaal beleid en regelgeving is voldoende ruimte voor gemeenten om locaties te vinden. Er is dus geen aanleiding of juridische basis om handelen in strijd met provinciale regelgeving toe te staan.
- Dat kent ook een reëel risico van succesvol beroep en bezwaar en precedentwerking. Er zal ook discussie ontstaan over het toestaan van woningbouw voor de reguliere markt op plekken waar dat nu niet mag (voor de “eigen” woningzoekenden).

Ruimtelijke randvoorwaarden en overwegingen

Voor de ruimtelijke afweging zijn twee vragen van belang:

1. Welke bestemming krijgen de opvang en tijdelijke huisvesting?
2. Is er sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling?

Bestemming

- Opvang van asielzoekers valt qua bestemming onder de hoofdgroep maatschappelijk. Volgens de VNG is de bestemming van een locatie maatschappelijk of logies. Het is, ruimtelijk relevant, te onderscheiden van wonen, omdat de opvang geen zelfstandig wonen betreft, en er vaak sprake is van centrale voorzieningen (koken, eten, recreatie) en een gemeenschappelijke entree. Verder is de parkeerbehoefte heel anders. Het verblijf in een asielzoekerscentrum is ook veel minder gericht op continuïteit.
- Dit is van belang in verband met enkele bepalingen in de OVN2020 die specifiek gaan over wonen, zoals het verbod op kleinschalige woningbouw in het landelijk gebied van de MRA en woningbouw binnen de LIB-5 geluidscontour van Schiphol. De bestemming maatschappelijk of logies biedt dus meer ruimte.
- Huisvesting van vergunninghouders lijkt veel meer op wonen, zeker als het gaat om definitieve huisvesting in de reguliere woningbouw. Wat deze doelgroep betreft is de focus nu gericht op het treffen van tussenvoorzieningen, waar statushouders voorlopig kunnen verblijven. Het is te motiveren dat dit een bijzondere soort van wonen is en meer een maatschappelijke bestemming kent.

Nieuwe stedelijke ontwikkeling

- Er is sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling als het gaat om meer dan 11 woningen of een gebouw van meer dan 500 m²¹. Als het om minder woningen of minder oppervlakte gaat, spreken we van een kleinschalige ontwikkeling.
- Dit onderscheid is van belang, omdat bij nieuwe stedelijke ontwikkelingen de Ladder voor Duurzame Verstedelijking geldt en de behoefte moet worden aangetoond en onderbouwd moet worden als een ontwikkeling in landelijk gebied wordt gepland. Bovendien zijn nieuwe stedelijke ontwikkelingen in principe niet mogelijk in beschermd landelijk gebied. Wel zijn daar kleinschalige ontwikkelingen onder voorwaarden mogelijk.
- Ook als een ontwikkeling niet wordt gezien als stedelijke ontwikkeling geldt de algemene motiveringsplicht (artikel 3:46 Algemene Wet bestuursrecht). Mede door de maatschappelijke gevoeligheid verdient het de voorkeur om altijd de behoefte, locatie en ontsluiting te motiveren.

Binnenstedelijk gebied of landelijk gebied

- Als opvang van asielzoekers en tijdelijke huisvesting van vergunninghouders kwalificeren als een nieuwe stedelijke ontwikkeling, zijn ze dus onderwerp van de Ladder voor duurzame verstedelijking. Dat betekent dat de behoefte moet worden aangetoond en bij voorkeur moet de ontwikkeling binnenstedelijk, maar kan, mits onderbouwd, ook in het landelijk gebied (dus buitenstedelijk) plaatsvinden.
- Gelet op de grote toename in het aantal vluchtelingen, de overvolle AZC's en het gebrek aan voldoende huisvesting voor vergunninghouders is het geen probleem om de behoefte aan te tonen.
- In de Omgevingsvisie NH 2050 en de Woonagenda NH 2020-2025 is het beleid vastgelegd dat stedelijke ontwikkelingen bij voorkeur binnenstedelijk wordt gedaan, maar dat daar onder voorwaarden kan worden afgeweken. Dat geldt ook voor de opvang van asielzoekers en tijdelijke huisvesting van vergunninghouders; deze kan ook gerealiseerd worden op geschikte locaties aan de randen van de kernen. Dus in het landelijk gebied, maar bij voorkeur wel aansluitend op stedelijk gebied. Zodat de vluchtelingen en vergunninghouders op korte afstand (ook wenselijk in verband met bereikbaarheid) van de voorzieningen in de kernen (winkels, zorg, scholen enz.) verblijven. Dit is ook wat de VNG adviseert².
- Bovendien zullen binnenstedelijke opties in de eerste plaats in aanmerking komen voor permanente woningbouw voor de reguliere woningmarkt.
- Definitieve huisvesting voor vergunninghouders: bij voorkeur stromen deze ook in op de reguliere woningmarkt. Reguliere woningbouw dient bij voorkeur binnenstedelijk plaats te vinden, maar kan, onder voorwaarden (zie eerste bullet) in het landelijk gebied, zeker op plaatsen die geschikt zijn om op termijn te verstedelijken, ook voor andere doelgroepen, zoals bijvoorbeeld starters. Dit is ook in overeenstemming met het principe van "sterke kernen, sterke

¹ Naar aard en omvang. Hier kan per geval (kijkend naar aard en omvang) eventueel van afgeweken worden indien goed gemotiveerd. Maar de 500 m² is wel een gehanteerde richtlijn.

² OTAV-FACTSHEET RO-procedure en ladder huisvesting statushouders (VNG, november 2016): Voor de locatiekeuze verdient hergebruik van bestaande bebouwing (zowel binnen- als buiten bestaand stedelijk gebied) de voorkeur. Als dat niet lukt, dan is transformatie en intensief ruimtegebruik binnen bestaand stedelijk gebied uitgangspunt. Als dat niet lukt, dan komen goed bereikbare locaties aansluitend aan bestaand bebouwd gebied in aanmerking. Voor tijdelijke huisvesting (waarbij de ontwikkeling teniet gedaan kan worden) is de verantwoording van de locatiekeuze minder zwaar.

regio's" uit de Omgevingsvisie NH 2050. De provincie kan op basis daarvan wel vragen of de gemeenten een visie op bouwen in het landelijk gebied hebben.

- Deze denklijn is ook toegepast in het locatie-onderzoek dat de provincie heeft laten uitvoeren in de zoektocht naar plekken voor extra accommodaties voor de huisvesting van buitenlandse werknemers in de Kop van Noord-Holland.
- Er liggen binnen- en buitenstedelijk ook veel kansen in zg "wachtlandschappen". Er is al veel gebied bestemd voor woningbouw of andere ruimtelijke ontwikkeling voor de komende 5 jaar. Als deze harde plancapaciteit niet binnen 5 jaar in de planning staat om uitgevoerd te worden, biedt dat reële mogelijkheden voor tijdelijke huisvesting
- Als er buitenstedelijk (dus in het landelijk gebied) gebouwd wordt, geldt de ruimtelijke kwaliteitseis (Leidraad Landschap en Cultuurhistorie).

Beschermingsregimes

- Opvang en tijdelijke huisvesting in beschermd landelijk gebied (NNN³, BPL) zijn, als nieuwe stedelijke ontwikkelingen, niet toegestaan, tenzij er sprake is van groot openbaar belang, er geen reële alternatieven zijn en de nadelige gevolgen beperkt en gecompenseerd kunnen worden.
- Voor werelderfgoed UNESCO ligt dat iets anders. Hier zijn nieuwe stedelijke ontwikkelingen toegestaan, indien juist ingepast (zoals nieuwe stedelijke ontwikkelingen in de Beemster).
- Als het gaat om kleinschalige ontwikkelingen, zijn er wel mogelijkheden in beschermd landelijk gebied, meestal onder de voorwaarde dat de kwaliteiten van natuur, landschap en cultureel erfgoed niet worden aangetast. Gelet op de urgentie om flinke aantallen mensen op te vangen, zal het echter snel gaan om een nieuwe stedelijke ontwikkeling.
- Men kan aanvoeren dat de opvang en tijdelijke huisvesting een groot openbaar (maatschappelijk) belang dienen. De gemeenten zijn in eerste instantie het bevoegd gezag om die afweging te maken. Zij zullen dan ook moeten aantonen dat er geen reële alternatieven zijn. Vooralsnog is het uitgangspunt van de provincie dat er voldoende alternatieven binnenstedelijk (bijvoorbeeld in leegstaande kantoren en bedrijven) of in regulier landelijk gebied (ook in "wachtlandschappen") te vinden zijn binnen de provincie Noord-Holland.
- Er kan gesteld worden dat het bij opvang om een tijdelijke situatie gaat, waarvoor een uitzondering in beschermd landelijk gebied mogelijk zou moeten worden. Maar het maakt voor de OVN2020 niet uit of een ontwikkeling tijdelijk of permanent is. Het gaat om de ruimtelijke relevantie. Tijdelijkheid is planologisch niet iets anders dan een permanente wijziging van de functie.
- Er is bovendien een risico dat tijdelijk permanent wordt. Recent hebben PS nog een verzoek afgewezen om de OVN2020 aan te passen om tijdelijke huisvesting (voor 20 jaar) voor buitenlandse werknemers in BPL toe te staan.
- Daarnaast is er een risico op precedentwerking, als opvang en huisvesting in beschermd landelijk gebied wordt toegestaan.
- Bovendien wordt bouwen voor de huidige woningzoekers in BPL door de provincie afgewezen, omdat het blijkt dat ook voor deze doelgroepen voldoende ruimte is buiten beschermd landelijk gebied. Het zou vreemd zijn en niet begrepen worden als er nu wel aan asielzoekers en vergunninghouders in BPL huisvesting wordt geboden.

³ Artikel 6.43 Natuurnetwerk Nederland en natuurverbindingen lid 4: het ruimtelijk plan maakt geen nieuwe activiteiten mogelijk die per saldo leiden tot een significante aantasting van de wezenlijke kenmerken en waarden, of tot een vermindering van de oppervlakte van het Natuurnetwerk Nederland of de natuurverbindingen, of van de samenhang tussen die gebieden.

- Natura 2000 betreft Europese regelgeving, is niet opgenomen in de OV NH 2020 en kent om die reden ook geen afwijkingsregels. Toetsing aan de natuurwetgeving betreft maatwerk en draait om de vraag of er sprake zal zijn van een schadelijk effect op de natuurwaarden. Dit moet blijken uit een oriënterend onderzoek (voortoets, waarbij een significant effect bij voorbaat moet zijn uit te sluiten) en een eventueel verdiepend onderzoek (passende beoordeling). Als er géén sprake is van een schadelijk effect, is de ontwikkeling toegestaan. Als het niet mogelijk is om de ontwikkeling aan te passen, en significant negatieve effecten (ook niet na mitigerende maatregelen) dus niet kunnen worden uitgesloten, dan zal er gekeken moeten worden naar de belangen en argumenten om de ontwikkeling op de beoogde wijze en locatie uit te voeren. Deze criteria worden de ‘ADC-criteria’ genoemd:
 - Alternatieven. Zijn er alternatieven (voor de locatie en/of voor de ontwikkeling zelf) mogelijk en overwogen die mogelijk tot minder schade aan beschermde natuurwaarden leiden?
 - Dwingende reden van groot openbaar belang (vluchtelingen opvang zal hieronder vallen).
 - Compensatie. Op welke manier wordt de schade gecompenseerd? Zulke maatregelen dienen overigens te worden getroffen vóórdát de ontwikkeling kan worden gerealiseerd.
- Wanneer niet aan al deze ADC-criteria kan worden voldaan wordt er geen vergunning verleend. Voor verreweg de meeste projecten (waaronder eventuele opvang van vluchtelingen) is de provincie het bevoegd gezag om de NB-wet-vergunningaanvraag te toetsen. Dit wordt voor de provincie gedaan door de Omgevingsdienst NHN.

Transformatie bestaand vastgoed

- Opvang of huisvesting is mogelijk in bestaande gebouwen (denk aan leegstaande winkels, kantoren, scholen, hotels, partycentra enz). Bij het onderdeel “Ruimtelijke procedures” wordt dieper in gegaan op de mogelijkheden om via de zg kruimelgevallenregeling bestaande gebouwen hiervoor in te zetten.
- Herbestemmen van vastgoed is in beginsel laddervrij, als er geen sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Dat is het geval als geoordeeld wordt dat de functiewijziging niet leidt tot een wezenlijke andere situatie qua aard en omvang.
- Dat is vooral het geval als de ene stedelijke functie (bijvoorbeeld “kantoor”) verandert in een andere stedelijke functie (bijvoorbeeld “wonen”) en er geen extra bebouwing bij komt. Als een agrarische functie bijvoorbeeld wijzigt in een stedelijke functie, is er eerder sprake van een nieuwe stedelijke ontwikkeling en dient er dus een ladderonderbouwing te komen.
- Ook moet beoordeeld worden of sprake is van een nieuw beslag op de ruimte. Daarvan is in beginsel sprake als het nieuwe ruimtelijke besluit meer bebouwing mogelijk maakt dan er op grond van het voorheen geldende planologische regime aanwezig was, of kon worden gerealiseerd.
- De regeling voor Voormalige Agrarische Bebouwing (VAB) voorziet in “kleinschalige vormen van bijzondere huisvesting” op een volledig beëindigd agrarisch bedrijf. Er is in de OVNH2020 niet toegelicht wat hieronder wordt verstaan. Gemeenten kunnen deze ruimte dus benutten om te motiveren dat een andersoortige huisvesting, niet zijnde regulier wonen, hier ook onder valt. Het moet hoe dan ook kleinschalig zijn, waardoor dit niet zo geschikt lijkt voor de opvang van asielzoekers; mogelijk wel voor de tijdelijke huisvesting van enkele vergunninghouders.

Woningbouw en transformatie binnen het LIB Schiphol

- In het Luchthavenindelingbesluit (LIB) Schiphol is een verbod op nieuwe woningbouwlocaties (> 11 woningen) in de LIB-5 zone in het landelijk gebied opgenomen. Omdat het bij opvang van asielzoekers en tijdelijke huisvesting van vergunninghouders niet gaat om de bestemming wonen, levert dit geen belemmering op.

- De LIB regelgeving levert dus geen knelpunt op voor de transformatie van bijvoorbeeld kantoren voor de opvang en tijdelijke huisvesting. Binnenstedelijk kan er binnen LIB-5 transformatie van vastgoed plaatsvinden.
- De LIB-4 zone geeft wel beperkingen, maar ten aanzien van asielopvang is in de toelichting van het LIB op de LIB-4 zone expliciet een uitzondering gemaakt. Te redeneren valt dat dit dan ook geldt voor tijdelijke huisvesting van vergunninghouders. Als het gaat om definitieve huisvesting van deze doelgroep, is er sprake van regulier wonen en dat valt dus wel onder de beperkingen van LIB-4.
- In de LIB-4 zone loopt transformatie vaak vast op de rijksregel dat er niet meer dan 25 woningen per bouwplan kunnen worden gerealiseerd. Voor meer is een verklaring van geen bezwaar (vvgb) mogelijk. Het beleidskader om een vvgb te verlenen in de nota van Toelichting noemt expliciet het grote en urgente maatschappelijke belang van de acute behoefte aan tijdelijke opvang van asielzoekers.
- De mogelijkheid voor (vvgb) en de toelichting daarop biedt veel ruimte. Dat vraagt echter een beleidsafweging waar het Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT) niet toe bereid/toegerust is. De afwegingsbevoegdheid ligt bij het Rijk, het is dus uiteindelijk de vraag hoe flexibel het Rijk zich opstelt.
- Met een goed onderbouwd verhaal is er zowel binnen als buiten het LIB echt wel wat mogelijk. Het onderbouwen van een dergelijk goed verhaal vraagt veel huiswerk. Snel ontwikkelen is dus geen optie.
- Binnen LIB- 4 is er slechts op een beperkt aantal locaties een beperkte leegstand. De vraag vanuit het Platform Bedrijven en Kantoren (Plabeka) zal zijn of het wenselijk is deze gebieden (ook) voor tijdelijke huisvesting te gebruiken, en vraagt ook nadere afstemming met de betreffende gemeenten en eigenaren. De grondhouding van het Plabeka is echter positief.
- De potentiële verzwaring van de regels voor cumulatie van geluid, en de uitbreiding van de cumulatieregels van LIB-5 naar de 48-Lden contour is wel een zwaard van Damocles dat boven de gehele Schipholregio hangt. Dit is een gebied dat ruim buiten de beperkingencontouren in het LIB valt en ook transformaties van kantorenlocaties belemmert.
- Hoe dan ook moet er altijd aangetoond worden dat er sprake is van een goed en gezond woon- en leefklimaat. De ene locatie is de andere niet; dat geldt ook voor locaties binnen LIB-4. Voor opvang en tijdelijke huisvesting is dat iets minder zwaarwegend dan voor permanente huisvesting. Maar gegeven het belang dat gezondheid nu inneemt binnen de Omgevingswet en anticiperend daar op nu al in alle adviezen van de commissie MER is dit binnen de hele Schipholregio een aandachtspunt.

Bedrijventerreinen

- Bedrijventerreinen zijn bestemd en ontwikkeld voor bedrijven, met verschillende milieucategorieën (die het veroorzaken van hinder als geur en geluid mogelijk maken). Bedrijventerreinen zijn daarom in principe niet geschikt voor opvang en tijdelijke huisvesting. Vaak is er geen sprake van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.
- Daarnaast belemmert opvang en huisvesting vestiging of uitbreiding van bedrijven of kan het opvullen van bedrijventerreinen leiden tot een ruimtevraag voor nieuwe bedrijventerreinen.
- Op dit moment is tijdelijke huisvesting op een bedrijventerrein niet in strijd met de OVN2020. Daarom worden her en der in NH tijdelijke logiesvoorzieningen voor buitenlandse werknemers op bedrijventerreinen gerealiseerd.
- In de ontwerp OVN2022 wordt dit onder voorwaarden toegestaan:
 - de logiesactiviteiten zien op kort verblijf;

- op de locatie kan worden voorzien in een aanvaardbaar leef-/verblijfklimaat, mede gelet op de situering van de logiesactiviteiten op het bedrijventerrein en de aanwezigheid van stedelijke voorzieningen in de nabije omgeving;
- omliggende bedrijven worden niet in hun bedrijfsvoering belemmerd; en
- de logiesactiviteiten worden toegestaan voor een periode van maximaal 10 jaar.
- Deze randvoorwaarden kunnen ook toegepast worden om tijdelijke opvang van asielzoekers op bedrijventerreinen mogelijk te maken. Alleen het kort verblijf is bedoeld voor maximaal 4 maanden (naar analogie van de verblijfsrecreatie). Deze voorwaarde moet dan worden losgelaten.

Transformatie vakantieparken NHN

- GS hebben in mei 2021 de spelregels voor de transformatie van vakantieparken in NHN vastgesteld. Dit geeft gemeenten extra ruimte om vakantieparken die geen perspectief meer hebben voor de verblijfsrecreatie te transformeren naar een permanente woonfunctie of tijdelijke een andere bestemming voor bijzondere doelgroepen. Gedacht wordt daarbij aan buitenlandse werknemers, starters, mensen die rust nodig hebben of (net) gescheiden zijn (spoedzoekers).
- De transformatie van vakantieparken is gericht op het aanpakken van kwalitatieve problemen op de betreffende locatie en niet op het oplossen van huisvestingsproblemen. Het zijn plekken die qua leefbaarheid in aandacht staan en dan kan beter gekozen worden voor minder ‘belaste’ functies dan opvang van asielzoekers. Maar dat is aan de gemeenten om te bepalen; daarvoor zijn de spelregels opgesteld.
- Om extra ruimte aan gemeenten te geven is een wijziging van de OV nodig, om de transformatie van de bestaande vakantiehuizen niet te beschouwen als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. In de ontwerp OVN2022 is een tijdelijke regel opgenomen om gemeenten in NHN (waar sprake is van circa 30 vakantieparken zonder toekomst) de mogelijkheid te bieden parken onder voorwaarden te transformeren.
- Naar verwachting treedt de OVN2022 pas in de tweede helft van 2022 in werking, dus op korte termijn biedt dit geen soelaas. Tenzij gemeenten op basis van het GS-besluit van mei 2021 en de positieve behandeling van de spelregels in de statencommissie RWK op 30 augustus 2021 op eigen risico de spelregels voor transformatie al toepassen. De provincie kan dit gedogen; het is immers voorgenomen regelgeving, maar derden kunnen met succes de transformatie aanvechten op basis van de huidige strijdigheid met de OVN2020. Eventueel zouden GS gebruik kunnen maken van de mogelijkheid om ontheffing te verlenen (zie verderop onder “Ontheffing”).

Verbod op kleinschalige woningbouw in het MRA landelijk gebied

- In het werkingsgebied MRA landelijk gebied is kleinschalige woningbouw (< 11 woningen) niet toegestaan, maar zoals hierboven aangegeven krijgt de opvang van asielzoekers of tijdelijke huisvesting van vergunninghouders geen bestemming wonen (eerder maatschappelijk), dus geldt dit verbod niet.

Bestemmingsplan of omgevingsvergunning (mede gebaseerd op de OTAV-FACTSHEET “RO-procedure en ladder huisvesting statushouders”, VNG, november 2016)⁴

- In sommige gevallen is het noodzakelijk om een omgevingsvergunning te verlenen of een bestemmingsplanwijziging door te voeren bij het inrichten van een opvang- of tijdelijke huisvestingslocatie. Het huidige bestemmingsplan voorziet dan niet in de functie die een locatie met zich meebrengt (maatschappelijke doeleinden of logies).
- Het wijzigen van een bestemmingsplan kent een lange doorlooptijd, en dat is niet gewenst gezien de actuele urgentie.
- In de meeste gevallen is een bestemmingsplanwijziging ook niet nodig, omdat een opvanglocatie of een tussenvoorziening veelal een tijdelijke ontwikkeling is (korter dan 10 jaar). Gemeenten kunnen dan op basis van het Besluit Omgevingsrecht (Bor) een omgevingsvergunning voor planologisch strijdig gebruik voor maximaal 10 jaar verlenen.
- Door het toepassen van de kruimelgevallenregeling (Bor Bijlage II, artikel 4 onderdeel 9) is het bovendien mogelijk om snel opvang en tijdelijke huisvesting juridisch mogelijk te maken, vooral in bestaand vastgoed. De reguliere Wabo-procedure kan in dat geval worden toegepast en is veel korter dan de uitgebreide procedure. Het college van Burgemeester en wethouders is bevoegd gezag en besluit in principe binnen 8 weken. Er is juridisch geen rol voor de gemeenteraad. Het besluit moet worden voorzien van een motivering waaruit blijkt dat alle relevante ruimtelijke aspecten zijn onderzocht en zijn afgewogen.
- Als het project specifiek is gericht op opvang van vergunninghouders, kan deze toepassing van de kruimelgevallenregeling ook in het buitengebied. Binnen de bebouwde kom maakt de kruimelgevallenregeling ook uitbreiding van hoofdgebouwen mogelijk (Bor Bijlage II, artikel 4 onderdeel 1), waarbij het aantal woningen mag uitbreiden (artikel 5 onderdeel 1).
- Indien het project voor vergunninghouders bedoeld is als tijdelijke uitbreiding van de sociale woningvoorraad, dan kan gebruik worden gemaakt van Bor Bijlage II, artikel 4 onderdeel 11. Deze kruimelregeling is zowel te gebruiken voor bouwen als voor het toestaan van een met het bestemmingsplan strijdig gebruik. Tijdelijk is daarmee begrensd tot maximaal
- tien jaar. Het inhoudelijk motiveren van de tijdelijkheid van de functie is niet meer nodig. Het is voldoende als de locatie weer in de oorspronkelijke toestand kan worden teruggebracht.
- De kruimelgevallenregeling (artikel 2.12 lid 1a onder 2 / artikel 2.3 en bijlage II Besluit omgevingsrecht) maakt permanente huisvesting van asielzoekers in bestaande bebouwing overal mogelijk, zowel binnen als buiten bestaand stedelijk gebied (Bijlage II, artikel 4 lid 9).
- Nieuwbouw voor tijdelijke huisvesting (maximaal 10 jaar) is ook vrijwel overal mogelijk, mits de ontwikkeling teniet gedaan kan worden (Bijlage II, artikel 4 lid 11). Er zullen voldoende waarborgen moeten zijn dat de accommodaties niet permanent omgezet worden naar reguliere burgerwoningen.
- De OVN2020 is van toepassing op geheel artikel 4 van bijlage II bij de Bor. Dit houdt in dat de tijdelijke en permanente omgevingsvergunningen moeten voldoen aan de OVN2020, omdat de provincie grip wil houden op ontwikkelingen met wezenlijke impact op provinciale belangen, zoals bijvoorbeeld stedelijke functies in het beschermde landelijk gebied.
- Toepassen van de kruimelgevallenregeling voor tijdelijke situaties is vooral interessant, indien er snel gebouwd of verbouwd moet worden. Voor wat betreft de toetsing aan omgevingsaspecten

⁴ Deze paragraaf is bedoeld als bondige, niet uitputtende samenvatting van de mogelijkheden die gemeenten hebben om snel opvang en tijdelijke huisvesting planologisch-juridisch mogelijk te maken.

geldt er wettelijk een korter lijstje bij tijdelijke vergunningen. De Wet geluidhinder is bijvoorbeeld niet van toepassing (hoewel men dit aspect wel in het kader van een goede ruimtelijke ordening moet verantwoorden). Ook gelden lichtere eisen vanuit het Bouwbesluit voor tijdelijke bouwwerken, in het Bouwbesluit begrensd op vijftien jaar.

Ontheffing

- Gedeputeerde Staten kunnen op aanvraag van burgemeester en wethouders een ontheffing als bedoeld in artikel 4.1a van de Wet ruimtelijke ordening verlenen van de regels in hoofdstuk 6 van de OVN2020, voor zover deze zich richten op ruimtelijke plannen, en voor zover de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid wegens bijzondere omstandigheden onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot de met die regels te dienen provinciaal belangen.
- Er kan betoogd worden dat de vraag naar opvanglocaties voor asielzoekers een bijzondere omstandigheid is die niet voorzien is. De vraag is echter of dat juridisch correct is. Het is een steeds terugkerende vraag en deze vraag hangt niet alleen samen met een piek door extra vluchtelingen, maar ook door het permanente gebrek aan voldoende woningen om door te stromen en dat is wel voorzienbaar (want al jaren een bekend probleem).
- Bij het toepassen van de ontheffingsbevoegdheid moet het gaan om bijzondere omstandigheden. Toelichting Wro: “De ontheffingsbevoegdheid strekt zich immers niet uit tot reguliere gevallen waarin de regels in de provinciale verordening de verwezenlijking van het gemeentelijk ruimtelijk beleid belemmeren. Indien de provincie van mening is dat de verordening voor een reeks van situaties tot resultaat heeft dat de verwezenlijking van het gemeentelijk beleid onevenredig wordt belemmerd in verhouding tot het provinciale ruimtelijke belang, dan zal de provincie de desbetreffende verordening moeten wijzigen. In die situatie past niet het instrument van de ontheffing. Het instrument ontheffing is bedoeld voor uitzonderlijke situaties die zich incidenteel zouden kunnen voordoen”.

Experimenteer- en meerwaardebepaling

- Gedeputeerde Staten kunnen een gebied aanwijzen waarbinnen ten behoeve van een experiment of activiteit in de fysieke leefomgeving van de regels bij of krachtens de OV NH 2020 mag worden afgeweken.
- Het gaat dan om een experiment dat bijdraagt aan innovatieve ontwikkelingen en voldoende aannemelijk is dat uitvoering ervan bijdraagt aan de ambities en doelstellingen zoals omschreven in de Omgevingsvisie NH2050.
- Het experiment mag geen onevenredige afbreuk doet aan de doelen en belangen die door de regels waarvan wordt afgeweken worden behartigd.
- Er kan ook toepassing worden gegeven als de activiteit bijzondere meerwaarde heeft voor de ambities en doelstellingen zoals omschreven in de Omgevingsvisie NH2050 en de activiteit geen onevenredige afbreuk doet aan de doelen en belangen die door de regels waarvan wordt afgeweken worden behartigd.
- De opvang en tijdelijke huisvesting zijn waarschijnlijk niet aan te merken als experiment dat bijdraagt aan innovatie en aan de ambities en doelstellingen van de Omgevingsvisie NH 2050. De Omgevingsvisie zegt niets over opvang asielzoekers en tijdelijke huisvesting van vergunninghouders.

Regionale afspraken

- Opvang van asielzoekers en tijdelijke huisvesting van vergunninghouders vallen dus meestal onder nieuwe stedelijke ontwikkelingen en moeten dan volgens de OV NH 2020 regionaal afgestemd te worden.

- Deze regionale afstemming is vooral bedoeld om een goede regionale balans te hebben in vraag en aanbod van stedelijke ontwikkelingen, waarvan sommige programmeerbaar zijn en dus moeten voldoen aan onder andere behoefteramingen (zoals reguliere woningbouw, kantoren, bedrijven en detailhandel) en waarvan andere niet-programmeerbaar zijn, de zg. “overige stedelijke ontwikkelingen” (zoals bijvoorbeeld bioscopen, crematoria, verblijfsrecreatie).
- Opvang van asielzoekers valt onder “overige stedelijke voorzieningen” waarvoor de regio’s een werkwijze hebben vastgesteld om deze regionaal af te stemmen. Hiervoor gelden geen verdere randvoorwaarden, zoals die bij andere stedelijke functies als wonen, bedrijven, kantoren en detailhandel (programmeerbare ontwikkelingen) wel gelden.
- Tijdelijke huisvesting van vergunninghouders is een gemeentelijke taak op basis van een verdelingsleutel. Dat maakt een regionale aanpak (centrale gemeenten die huisvesting bieden aan vergunninghouders van de hele regio) praktisch niet mogelijk.