

# 05-105

ABRvS 8 juni 2005, nr. 200410289/1  
Buren/bouwvergunning

**Door zich op het standpunt te stellen dat de noodzaak van een agrarische bedrijfswoning moet zijn gebaseerd op bedrijfseconomische gronden, dan wel op gronden van sociale veiligheid, dan wel veiligheid van bedrijfsprocessen, heeft het college van burgemeester en wethouders, zoals de rechtbank terecht heeft geoordeeld, geen onjuiste toepassing gegeven aan de planvoorschriften. Hieraan doet niet af dat in de door appellante overgelegde 'Handleiding bestemmingsplannen' van de provincie Gelderland andere criteria zijn opgenomen.**

**De beide uitgebrachte deskundigenadviezen vertonen zodanige gebreken dat het college deze niet zonder meer aan zijn standpunt dat een bedrijfswoning in dit geval niet noodzakelijk is, ten grondslag kon leggen.**

## 1. Procesverloop

Bij besluit van 18 juni 2002 heeft het college van burgemeester en wethouders van Buren (hierna: het college) geweigerd aan appellante bouwvergunning te verlenen voor het bouwen van een bedrijfswoning op het perceel (...) (hierna: het perceel).  
(...)

2.1. Appellante heeft op het perceel een stal voor de opfok van leghennen en wil voor een toekomstige bedrijfsleider ter plaatse een bedrijfswoning bouwen.

2.2. Ingevolge het bestemmingsplan Buitengebied 1997 rust op het perceel de bestemming 'Agrarische doeleinden A'.

Ingevolge artikel 6, eerste lid, aanhef en onder 1.3.a, van de planvoorschriften zijn de gronden, voorzover op de plankaart aangegeven als 'bijbehorend agrarisch bouwperceel', bedoeld voor gebouwen en andere bouwwerken, voorzover deze verband houden met de bedrijfsmatige agrarische productie.

Ingevolge artikel 6, derde lid, onder 3.1., voor zover hier van belang, mag binnen deze bestemming – indien niet reeds aanwezig en voorzover ter plaatse noodzakelijk in verband met het agrarisch bedrijf dat wordt uitgeoefend – één woning per bedrijf worden gebouwd.

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder Aa, wordt verstaan onder een agrarisch bedrijf een bedrijf dat is gericht op het houden van dieren, waaronder in ieder geval wordt begrepen een veehouderij (inclusief mesterij).

Ingevolge artikel 1, aanhef en onder Cc wordt verstaan onder een bedrijfswoning een woning in of bij een gebouw of op een terrein, kennelijk slechts bedoeld voor (het huishouden van) een persoon wiens huisvesting daar, gelet op de bestemming van het gebouw of het terrein, noodzakelijk is.

2.3. De aan de overzijde van het perceel gelegen voormalige bedrijfswoning [locatie], die eigendom is van de naar het buitenland geëmigreerde directieleden van appellante, heeft ingevolge het bestemmingsplan de bestemming 'Woonbebouwing B'. Zoals namens het college ter zitting is erkend is in de nabijheid van het perceel geen bedrijfswoning meer aanwezig die voor de toepassing van de planvoorschriften aan het agrarisch bedrijf van appellante zou moeten worden toegerekend.

2.4. Anders dan appellante betoogt betekent de afwezigheid van de aanduiding 'zonder bedrijfswoning' op de bestemming 'Agrarische doeleinden A' niet dat volgens deze bestemming een bedrijfswoning op het perceel zonder meer is toegestaan. Ingevolge de planvoorschriften moet immers de noodzaak daarvan aanwezig zijn in verband met het agrarisch bedrijf dat wordt uitgeoefend.

2.5. De noodzaak van een bedrijfswoning als bedoeld in de planvoorschriften moet volgens het college zijn gebaseerd op bedrijfseconomische gronden, dan wel op gronden van sociale veiligheid, dan wel veiligheid van bedrijfsprocessen. Anders dan appellante betoogt heeft het college, zoals de rechtbank terecht heeft geoordeeld, hiermee geen onjuiste toepassing gegeven aan de planvoorschriften. Hieraan doet niet af dat in de door appellante overgelegde 'Handleiding bestemmingsplannen' van de provincie Gelderland andere criteria zijn opgenomen.

2.6. Appellante betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college zich met juistheid op

het standpunt heeft gesteld dat een bedrijfswoning niet noodzakelijk is. Zij voert daartoe aan dat sprake is van een agrarisch bedrijf waar uit bedrijfseconomisch oogpunt een goed toezicht op de bedrijfsprocessen nodig is en storingen tijdig en op een structurele wijze moeten kunnen worden verholpen.

2.6.1. Het college heeft zich voor zijn standpunt gebaseerd op de adviezen van de Agrarische Beoordelings Commissie (hierna: ABC) van 31 december 2001 en de provincie Gelderland (hierna: de provincie) van 1 april 2003. Hoewel het college niet aan een deskundigenadvies is gebonden mag het aan dit advies in beginsel door-slaggevende betekenis toekennen. Het volgen van dat advies behoeft in de regel geen nadere toelichting, tenzij de aanvrager een tegenadvies overlegt van een andere deskundig te achten persoon of instantie. Dit is anders, indien het advies naar inhoud of wijze van totstandkoming zodanige gebreken vertoont, dat het college het niet – of niet zonder meer – aan zijn oordeel over de noodzaak van een bedrijfswoning ten grondslag had mogen leggen.

2.6.2. Blijkens het advies van ABC is geen sprake van een volwaardig agrarisch bedrijf met een arbeidskracht die jaarrond een volledige dagtaak heeft. Een dergelijke eis wordt in de planvoorschriften evenwel niet gesteld. Voldoende is dat sprake is van een bedrijfsmatige agrarische productie. Dat de pluimveehouderij in het verleden een neventak is geweest doet hier niet aan af.

Voorts gaan beide adviezen ervan uit dat het toezicht op de bedrijfsprocessen vanaf een afstand mogelijk is, omdat bij storingen en calamiteiten in het algemeen gebruik kan worden gemaakt van moderne communicatiemiddelen, waardoor binnen een half uur iemand aanwezig kan zijn om de nodige maatregelen te treffen. Naar ter zitting namens het college is verklaard is evenwel noch bij het college, noch bij de adviseurs bekend of de in de adviezen aangehouden maximale reisduur in het onderhavige geval ook daadwerkelijk kan worden gehaald vanaf een andere locatie.

Onder deze omstandigheden kon het college de adviezen niet zonder meer aan zijn standpunt dat een bedrijfswoning niet noodzakelijk is ten grondslag leggen. De rechtbank heeft dit miskend.

Het betoog slaagt derhalve.

#### Annotatie

1. Bij de StAB zien we in de dagelijkse praktijk regelmatig planvoorschriften met betrekking tot (tweede) bedrijfswoningen. De term 'noodzakelijk' komt hierin meestal wel voor. Dit is nodig omdat moet worden voorkomen dat een bedrijfswoning al te lichtvaardig kan worden opgericht. Als is bepaald dat een bedrijfswoning alleen is toegestaan 'ten dienste van' of 'ten behoeve van' de gelegde bestemming, is de uitoefening van bedrijfsmatige activiteiten al voldoende voor oprichting van een bedrijfswoning (ARRS 6 maart 1986, Gst. 1987, nr. 6821 en ARRS 3 november 1983, AB 1984, 54). Hiermee is niet gezegd dat de uitleg van de term 'noodzakelijk' niet voor discussie vatbaar is. In de bovenstaande drie uitspraken zijn aandachtspunten te vinden. Deze annotatie is beperkt tot deze uitspraken.
2. Allereerst valt op dat in de verschillende planregelingen een verschillende terminologie wordt gebruikt en dat sprake is van een verschillende wijze van regelen. In de bestemmingsplannen van Oisterwijk en Cuijk wordt het criterium 'noodzaak' alleen gebruikt in de begripsomschrijving van een bedrijfswoning; in het bestemmingsplan van Buren wordt dit criterium bovendien opgevoerd in de voorschriften inzake de van toepassing zijnde bestemming 'Agrarische doeleinden A'. Mijs inziens wordt daarmee een risico genomen. De twee voorschriften zouden verschillend kunnen worden uitgelegd. Opvallend in het plan van Buren is in dit verband dat de term 'bedrijfswoning' niet terugkeert in de voorschriften inzake de bestemming 'Agrarische doeleinden A', waarin sprake is van 'één woning per bedrijf'. In dit geval bijten de voorschriften elkaar niet omdat de noodzaak in beide gevallen wordt gekoppeld aan de gelegde bestemming. Maar dat zou in voorkomende gevallen natuurlijk anders kunnen zijn.
3. Verder valt op dat in Cuijk sprake is van noodzaak 'gelet op de agrarische bedrijfsvoering', en in Buren is bepaald dat de woning is toegestaan 'voorzover ter plaatse noodzakelijk in verband met het agrarische bedrijf dat wordt uitgeoefend'. Mogelijk zou gedacht kunnen worden dat 'agrarische bedrijfsvoering' alleen ziet op aspecten van bedrijfseconomische aard. In planvoorschriften wordt echter met de term 'agrarische bedrijfsvoering' doorgaans niet alleen op deze aspecten bedoeld, maar juist op de uitoefening van het agrarische bedrijf.
4. Ik merk in dit verband wel op dat de betekenis van de term 'agrarische bedrijfsvoering' in de loop van de tijd wel is veranderd. De Kroon was van oordeel dat de

noodzaak in verband met 'agrarische bedrijfsvoering' zo moest worden uitgelegd dat niet moet worden uitgegaan van het belang van een goede bedrijfsvoering, maar dat doorslaggevend is of de bewoner geheel of grotendeels zijn inkomen verwerft uit de bedrijfsuitoefening (KB 21 oktober 1985, BR 1986, blz. 217). Thans ligt dat anders, zo blijkt ook uit bovenstaande uitspraken. De Afdeling overweegt in de uitspraak Cuijk dat voor de noodzaak van een bedrijfswoning in verband met de agrarische bedrijfsvoering, van beslissend belang is of de bedrijfsvoering ter plaatse zoveel tijd en aandacht opeist dat op grond daarvan een redelijk belang om ter plaatse te wonen aanwezig moet worden geacht. In hoeverre hiervan sprake is, moet worden beoordeeld aan de hand van objectieve criteria. Gezien in combinatie met de uitspraak Buren – ervan uitgaande dat de reikwijdte van de planvoorschriften dezelfde is – blijkt dat de criteria behoorlijk ruim kunnen worden genomen. De Afdeling sanctioneert de uitleg van het college van burgemeester en wethouders dat de noodzaak voor een woning bij het agrarisch bedrijf moet zijn gebaseerd op bedrijfseconomische gronden, gronden van sociale veiligheid of veiligheid van bedrijfsprocessen. Mijns inziens betreft het geen uitputtende lijst.

5. Hoewel de criteria bij de beoordeling van een concreet geval kennelijk behoorlijk ruim kunnen worden ingevuld, zijn er ook duidelijke grenzen. In het bestemmingsplan van de gemeente Buren is bepaald dat een bedrijfswoning noodzakelijk moet zijn in verband met het agrarisch bedrijf, en voorts dat een agrarisch bedrijf is gericht op het houden van dieren (...). Aldus is geregeld dat niet pas van een agrarisch bedrijf kan worden gesproken indien het een volwaardig agrarisch bedrijf betreft. Ook in relatie tot een bedrijfswoning is nergens in het plan een eis van volwaardigheid gesteld. In deze omstandigheden mag de eis van een volwaardig agrarisch bedrijf niet worden gesteld als invulling van de objectieve criteria ter bepaling van de aanwezigheid van de noodzaak voor een bedrijfswoning.

6. Opvallend is de toevoeging die de Afdeling in dit verband nog geeft in de uitspraak Oisterwijk. Uit deze uitspraak blijkt dat volgens de Afdeling op basis van de planregeling (de huisvesting is noodzakelijk gelet op de bestemming) niet alleen kan worden gekeken of een

bedrijfswoning ten tijde van de aanvraag van een bouwvergunning noodzakelijk is; beoordeeld moet worden of voldoende aannemelijk kan worden geacht dat het bedrijf binnen een redelijke termijn kan uitgroeien tot een bedrijf *met een omvang* waarvoor de huisvesting van een (huishouden van een) persoon noodzakelijk is. Ik heb 'met een omvang' cursief weergegeven omdat dit criterium niet terugkeert in de begripsomschrijving in de planvoorschriften. Nu de Afdeling in de uitspraak Cuijk heel expliciet tijd en aandacht heeft genoemd, verbaast het dat de omvang zonder nadere overweging wordt opgevoerd als belangrijke factor. Aangezien de Afdeling reeds eerder dit criterium hanteerde, kan geen waarde worden gehecht aan het feit dat de uitspraak Cuijk van eerdere datum is (zie ABRvS 26 januari 2005, nr. 200404881/1, Tubbergen). Mogelijk kan worden gesteld dat tijd en aandacht in de meeste gevallen nauw samenhangen met de omvang van het bedrijf en dat de omvang van het bedrijf ook altijd een relatief begrip is omdat een oordeel hieromtrent ook afhangt van het type bedrijf.

7. Het is echter nog wel de vraag in hoeverre objectieve criteria ook werkelijk objectief zijn. Zo kunnen persoonlijke omstandigheden een rol spelen bij de beoordeling van (het objectieve criterium) bedrijfseconomische omstandigheden (KB 30 januari 1991, BR 1991, blz. 454). Het betrof hier de gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid van het bedrijfshoofd. Hoewel deze omstandigheid op zich een objectiever gegeven is dan de persoonlijke voorkeur van een bedrijfshoofd waarvan in de uitspraak Cuijk sprake is, blijft de waardering ervan subjectief. Ook de invulling van het aspect 'sociale veiligheid' is naar mijn mening al snel afhankelijk van een subjectieve beleving. De invulling van de objectieve criteria dient daarom mijns inziens eveneens objectief plaats te vinden. Met het oog daarop is het raadzaam een onafhankelijke deskundige (commissie) om een oordeel of advies te vragen. Een dergelijke deskundige hoeft niet in de planvoorschriften te zijn genoemd. Voordeel hiervan is dat een deskundige niet standaard moet maar onder omstandigheden kan worden ingeschakeld.

**Marco Erkens**