

ECLI

ECLI:NL:RVS:2025:711

Datum uitspraak

5 maart 2025

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 26 september 2024 heeft de raad van de gemeente Echt-Susteren het bestemmingsplan "[locatie 1] Susteren" vastgesteld. Het bestemmingsplan maakt aan de [locatie 1] tot en met [locatie 2] in Susteren de huisvesting van maximaal 120 arbeidsmigranten mogelijk. De locatie is in eigendom bij [partij]. De activiteiten van [partij] bestaan op dit moment uit het exploiteren van een camping met maximaal 25 kampeerplaatsen en het verhuren van recreatieappartementen die zich bevinden in de bedrijfsgebouwen van de voormalige boerderij op het terrein. De recreatieappartementen werden in strijd met het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied" verhuurd aan arbeidsmigranten. Resort Limburg exploiteert EuroParcs Limburg, een vakantiepark aan de Hommelweg 2 dat is gelegen op ongeveer 100 m afstand tot het plangebied. Resort Limburg vreest voor negatieve gevolgen voor de bedrijfsvoering van haar vakantiepark als gevolg van het bestemmingsplan en heeft daarom beroep ingesteld. Resort Limburg voert aan dat het huisvesten van arbeidsmigranten niet goed samengaat met de recreatieve functie van haar vakantiepark.

Volledige tekst

202406943/1/R1.

Datum uitspraak: 5 maart 2025

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Tussenuitspraak met toepassing van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in het geding tussen:

Resort Limburg B.V. (hierna: Resort Limburg), gevestigd in Apeldoorn,

appellante,
en

de raad van de gemeente Echt-Susteren,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 26 september 2024 heeft de raad het bestemmingsplan "[locatie 1] Susteren" vastgesteld.

Tegen dit besluit heeft Resort Limburg beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[partij] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 6 februari 2025, waar Resort Limburg, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door mr. M. Gideonse, advocaat te Apeldoorn, en de raad, vertegenwoordigd door A.C.J. van Helden, zijn verschenen. Voorts is ter zitting [partij], vertegenwoordigd door [gemachtigde B], bijgestaan door mr. P.H.J. Soogele, rechtsbijstandverlener te Voerendaal, gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Op grond van artikel 4.6, derde lid, van de Invoeringswet Omgevingswet blijft op een beroep tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan waarvan het ontwerp vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet ter inzage is gelegd het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 22 december 2023 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: de Wro), zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het bestemmingsplan maakt aan de [locatie 1] tot en met [locatie 2] in Susteren (hierna: het plangebied) de huisvesting van maximaal 120 arbeidsmigranten mogelijk. De locatie is in eigendom bij [partij].

De activiteiten van [partij] bestaan op dit moment uit het exploiteren van een camping met maximaal 25 kampeerplaatsen en het verhuren van recreatieappartementen die zich bevinden in de bedrijfsgebouwen van de voormalige boerderij op het terrein. De recreatieappartementen werden in strijd met het voorheen geldende bestemmingsplan "Buitengebied" verhuurd aan arbeidsmigranten.

Resort Limburg exploiteert EuroParcs Limburg, een vakantiepark aan de Hommelweg 2 dat is gelegen op ongeveer 100 m afstand tot het plangebied. Resort Limburg vreest voor negatieve gevolgen voor de bedrijfsvoering van haar vakantiepark als gevolg van het bestemmingsplan en heeft daarom beroep ingesteld.

Toetsingskader

3. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan moet de raad bestemmingen aanwijzen en regels geven die de raad uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De raad heeft daarbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen. De Afdeling oordeelt niet zelf of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het plan onevenredig zijn in verhouding tot de met het plan te dienen doelen.

Sociale effecten van de huisvesting van arbeidsmigranten

4. Resort Limburg voert aan dat het huisvesten van arbeidsmigranten niet goed samengaat met de recreatieve functie van haar vakantiepark. Zij vreest voor overlast als gevolg van alcohol- en drugsgebruik, feesten en geluid. Daarnaast vreest Resort Limburg dat arbeidsmigranten gebruik zullen maken van de openbare zwemplas op het terrein van het vakantiepark en van de op het park aanwezige horecagelegenheid, wat volgens haar afbreuk doet aan de recreatieve functie van het park.

4.1. De raad heeft gemotiveerd dat de afgelopen jaren ongeveer 40 arbeidsmigranten zijn gehuisvest binnen het plangebied en dat daar geen tot nauwelijks klachten over zijn binnengekomen. Daarnaast heeft de raad zich op het standpunt gesteld dat [partij] zich zal moeten houden aan de Wet goed verhuurderschap, waarin specifieke bepalingen zijn opgenomen over verhuur aan arbeidsmigranten ter voorkoming van uitbuiting en daarmee samenhangende overlast. Tot slot heeft de raad erop gewezen dat de gemeente ter voorkoming van overlast privaatrechtelijk met [partij] onder meer is overeengekomen dat er op ieder moment een toezichthouder aanwezig moet zijn op de locatie in de beheerderswoning, dan wel in één van de appartementen, en dat er een hek rondom het terrein moet worden geplaatst.

4.2. De Afdeling ziet in wat Resort Limburg heeft aangevoerd geen aanleiding voor het oordeel dat het huisvesten van arbeidsmigranten ruimtelijk onaanvaardbaar is wegens de nabijheid tot het vakantiepark van Resort Limburg. Voorop staat dat het bestrijden van overlast een kwestie van handhaving is, die in deze bestemmingsplanprocedure niet aan de orde kan komen. Als de huisvesting van arbeidsmigranten tot overlast blijkt te leiden, kan een verzoek om handhaving worden gedaan (zie ter vergelijking de uitspraak van de Afdeling van 22 januari 2025, [ECLI:NL:RVS:2025:202](#), onder 5.2). Daarnaast heeft de raad zich rekenschap gegeven van de mogelijke effecten van het huisvesten van arbeidsmigranten en heeft hij naar het oordeel van de Afdeling voldoende gemotiveerd waarom in dit geval op voorhand niet wordt verwacht dat deze onaanvaardbaar zullen zijn.

Het betoog slaagt niet.

Structuurvisie

5. Volgens Resort Limburg staat het huisvesten van arbeidsmigranten op gespannen voet met de Structuurvisie Echt-Susteren 2012-2025 (hierna: de structuurvisie), waarin juist aandacht wordt gevraagd voor de versterking van recreatie en toerisme.

5.1. De Afdeling ziet in wat Resort Limburg aanvoert geen aanleiding voor het oordeel dat het bestemmingsplan in strijd met de structuurvisie is vastgesteld. Het enkele feit dat de uitgangspunten voor het plangebied recreatie en toerisme zouden zijn, betekent niet dat er in het geheel geen ander gebruik mogelijk is.

De raad heeft gemotiveerd dat het plangebied een zogenoemde "VAB-locatie" is. Dit is een locatie waarop de agrarische activiteiten zijn gestaakt en agrarische bedrijfsbebouwing is vrijgekomen. In de structuurvisie is hierover opgenomen dat hergebruik van dergelijke bebouwing doorgaans wordt toegejuicht. De raad heeft hiervoor als reden gegeven dat met hergebruik leegstand, verval en illegaal gebruik van de betrokken gebouwen wordt voorkomen. Volgens de raad is er in de gemeente Echt-Susteren en in de verdere omgeving een groot tekort aan huisvesting voor arbeidsmigranten. Hij heeft het hergebruik van de agrarische bedrijfsbebouwing voor dat doel daarom wenselijk en in overeenstemming met de structuurvisie geacht. Resort Limburg heeft niet aangegeven waarom dit onjuist zou zijn.

Het betoog slaagt niet.

Verkeer

6. Resort Limburg voert aan dat tientallen recreatieverblijven op haar park gesitueerd zijn direct aan de Hommelweg. Volgens haar heeft de raad onvoldoende rekening gehouden met toenemend verkeerslawaaï. Ook zijn er volgens Resort Limburg ten onrechte geen verkeerstellingen uitgevoerd waaruit blijkt hoeveel verkeer er in de huidige situatie over de Hommelweg rijdt zodat geen goede vergelijking kan worden gemaakt tussen de huidige en de nieuwe situatie. Tot slot voert Resort Limburg aan dat er onvoldoende aandacht is besteed aan de mogelijke effecten op de verkeersveiligheid.

6.1. De Afdeling ziet in wat Resort Limburg met betrekking tot het verkeer op de Hommelweg aanvoert geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het bestemmingsplan niet had mogen vaststellen.

De raad heeft gemotiveerd dat conform het gemeentelijke verkeersmodel is berekend dat er als gevolg van de mogelijkheden in het bestemmingsplan naar verwachting maximaal een toename zal zijn van 206,5 verkeersbewegingen per dag over de Hommelweg, zodat het verwachte totaal aantal verkeersbewegingen op die weg op 956,5 per dag zal uitkomen. Omdat de Hommelweg 3.000 verkeersbewegingen per dag kan afwikkelen, ontstaat er volgens de raad geen probleem voor de doorstroming. Resort Limburg heeft niet onderbouwd waarom de berekening van de raad onjuist zou zijn. Gezien de beperkte toename van verkeersbewegingen heeft de raad ook niet meer gewicht hoeven toekennen aan de te verwachten toename van verkeersgeluid dan hij heeft gedaan, ook niet wanneer in aanmerking wordt genomen dat die toename deels in de vroege ochtend aan de orde zal zijn. Resort Limburg heeft verder niet onderbouwd waarom de toename van verkeersbewegingen zou leiden tot gevaar voor de verkeersveiligheid.

Het betoog slaagt niet.

Schade

7. Resort Limburg voert aan dat zij grote schade zal ondervinden van het bestreden besluit in zowel grondwaarde als exploitatie van het vakantiepark en dat de raad aan dat belang te weinig gewicht heeft toegekend.

7.1. Resort Limburg heeft niet aannemelijk gemaakt dat een eventuele waardevermindering van het vakantiepark van Resort Limburg of van de vakantiehuizen die daarop staan, dan wel de financiële effecten op de bedrijfsvoering, zo groot zullen zijn dat de raad bij de afweging van de belangen hieraan een groter gewicht had moeten toekennen dan hij heeft gedaan. Resort Limburg kan voor de mogelijke negatieve gevolgen die zij ondervindt van het bestreden plan een verzoek om vergoeding van planschade indienen. Voor een eventuele

tegemoetkoming in planschade bestaat een afzonderlijke procedure met eigen rechtsbeschermingsmogelijkheden (vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 11 oktober 2023, [ECLI:NL:RVS:2023:3767](#), onder 11.1).

Het betoog slaagt niet.

Maximaal aantal appartementen

8. Resort Limburg voert aan dat het aantal appartementen dat aan arbeidsmigranten mag worden verhuurd, gemaximeerd zou moeten worden. Volgens haar is een maximaal aantal personen dat op de locatie mag verblijven moeilijk te handhaven.

8.1. Artikel 7.1 van de planregels luidt voor zover relevant als volgt:

"De voor 'Wonen - Huisvesting Arbeidsmigranten' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. bewoning door arbeidsmigranten in onzelfstandige wooneenheden, met dien verstande dat: [...]

2. het aantal verblijvende personen maximaal 120 bedraagt;"

8.2. Om artikel 7.1 aanhef en onder a, sub 2, te handhaven zal moeten worden vastgesteld hoeveel personen op een moment verblijven op de locatie voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Dit kan bewijstechnisch gezien ingewikkeld zijn en is daarom minder goed handhaafbaar. Partijen zijn het er ter zitting over eens geworden dat een goede manier om te waarborgen dat dat maximaal aantal verblijvende personen niet wordt overschreden is, door een maximaal aantal toegelaten appartementen op te nemen in het bestemmingsplan.

De Afdeling ziet hierin aanleiding te oordelen dat doordat in het bestemmingsplan geen maximaal aantal appartementen is opgenomen, het bestemmingsplan op dit punt een gebrek bevat en in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet zorgvuldig is vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Parkeren

9. Resort Limburg vreest voor parkeerhinder als gevolg van de huisvesting van arbeidsmigranten, omdat in het bestemmingsplan volgens haar geen duidelijke norm is opgenomen voor de hoeveelheid parkeerplaatsen die bij de locatie voor de huisvesting van arbeidsmigranten gerealiseerd moet worden.

9.1. In artikel 9.3.1 van de planregels is bepaald dat aan de vereiste hoeveelheid parkeerplaatsen voor auto's is voldaan als de parkeernormen opgenomen in de bij deze regels behorende Bijlage 4 Parkeerkencijfers worden nageleefd.

9.2. De Afdeling stelt vast dat in "Bijlage 4 Parkeercijfers" geen specifieke parkeernormen zijn opgenomen voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Wel zijn normen opgenomen voor de functies "kamerverhuur" en "kamerverhuur, studenten, niet-zelfstandig" waarvoor in beide gevallen in het buitengebied een parkeernorm van 0,0 geldt. Omdat de raad dit onwenselijk acht, heeft hij zich in paragraaf 6.3.2 van de plantoelichting op het standpunt gesteld dat in dit geval een parkeernorm van 0,8 parkeerplaats per arbeidsmigrant zou moeten gelden.

De raad heeft zich daarmee in de plantoelichting op het standpunt gesteld dat er een andere parkeernorm geldt dan die in de planregels is bepaald. Dit leidt tot de conclusie dat het bestemmingsplan in zoverre in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb niet zorgvuldig is vastgesteld en niet deugdelijk is gemotiveerd.

Het betoog slaagt.

De planologische situatie na het beëindigen van de huisvesting van arbeidsmigranten

10. Resort Limburg wijst erop dat het bestemmingsplan erin voorziet dat de huisvesting van arbeidsmigranten 10 jaar na het vaststellen van het ontwerpbestemmingsplan gestaakt moet worden. Zij wijst er verder op dat in de plantoelichting is vermeld dat de locatie na verloop van die 10 jaar weer gebruikt kan worden voor verblijf recreatieve doeleinden, maar dat het niet duidelijk wordt in het bestemmingsplan hoe dit mogelijk wordt gemaakt. Dit getuigt volgens Resort Limburg niet van een goede ruimtelijke ordening.

10.1. Artikel 7.1 van de planregels luidt voor zover relevant als volgt:

"De voor 'Wonen - Huisvesting Arbeidsmigranten' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. bewoning door arbeidsmigranten in onzelfstandige wooneenheden, met dien verstande dat: [...]

3. de tijdelijke bewoning in onzelfstandige wooneenheden enkel is toegestaan voor een periode van 10 jaar na onherroepelijk worden van het bestemmingsplan;"

10.2. In de plantoelichting staat dat na het verloop van de periode van 10 jaar op de locatie waar arbeidsmigranten worden gehuisvest, een doorstart zal worden gemaakt binnen de toeristisch recreatieve sector. In het bestemmingsplan wordt dit echter niet mogelijk gemaakt. Na verloop van de periode van 10 jaar is er op de gronden met de bestemming "Wonen - Huisvesting Arbeidsmigranten" nagenoeg geen gebruik meer mogelijk, en aldus ook niet het gebruik van de gronden voor de toeristisch recreatieve sector. De Afdeling is van oordeel dat het bestemmingsplan op dit punt niet getuigt van een goede ruimtelijke ordening. Het bestemmingsplan is daarom op dit punt vastgesteld in strijd met artikel 3.1, eerste lid, van de Wro.

Het betoog slaagt.

Rechtszekerheid

11. Resort Limburg voert aan dat de begrippen "onzelfstandige wooneenheden" in artikel 7.1 van de planregels en de definitie van het begrip "onzelfstandige woningen" in artikel 1.46, in samenhang gelezen onduidelijk zijn. Daarnaast voert Resort Limburg aan dat de bewoordingen "tijdelijke bewoning" in artikel 7.1 van de planregels en "verblijf met een duurzaam karakter" onder de definitie van "woning" in artikel 1.60 van de planregels, in onderling verband onduidelijk zijn. Volgens Resort Limburg zijn de planregels daarom rechtsonzeker.

11.1. Artikel 7.1 van de planregels luidt voor zover relevant:

"De voor 'Wonen - Huisvesting Arbeidsmigranten' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. bewoning door arbeidsmigranten in onzelfstandige wooneenheden, met dien verstande dat:

1. bewoning slechts tijdelijk is toegestaan voor een periode van maximaal 36 maanden per bewoner; [...]

3. de tijdelijke bewoning in onzelfstandige wooneenheden enkel is toegestaan voor een periode van 10 jaar na onherroepelijk worden van het bestemmingsplan;"

Artikel 1.46 van de planregels luidt:

"1.46 onzelfstandige woning:

woonruimte waarbij de keuken, douche en toilet wordt gedeeld met andere bewoners van een pand."

Artikel 1.60 van de planregels luidt:

"1.60 woning:

een complex van ruimten, uitsluitend bedoeld voor verblijf met een duurzaam karakter."

11.2. De Afdeling is van oordeel dat het voldoende duidelijk is wat met "tijdelijke bewoning" in artikel 7.1, derde lid, van de planregels is bedoeld. Uit het eerste lid van dat artikel blijkt namelijk dat hiermee bewoning voor een periode van maximaal 36 maanden is bedoeld. Ook de definitie van "woning" en het daarin gebruikte begrip "duurzaam karakter" in artikel 1.60 van de planregels acht de Afdeling op zichzelf duidelijk.

Het betoog slaagt in zoverre niet.

11.3. Wat betreft het gebruik van de term "onzelfstandige wooneenheden" in artikel 7.1, eerste lid, van de planregels, overweegt de Afdeling dat het niet direct duidelijk is wat hiermee is bedoeld aangezien het begrip niet in het bestemmingsplan is gedefinieerd. De Afdeling begrijpt de reactie van de raad tijdens de zitting aldus, dat hij heeft bedoeld in de begripsbepalingen van de planregels ook een definitie te geven van het begrip "onzelfstandige wooneenheid" en dat het feit dat dit niet is gebeurd, berust op een fout.

De Afdeling overweegt dat het bestemmingsplan ook op dit punt in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet zorgvuldig is vastgesteld.

Het betoog slaagt.

Conclusie

12. De conclusie is dat het besluit van 26 september 2024 tot vaststelling van het bestemmingsplan "[locatie 1] Susteren" in strijd met artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb, en artikel 3.1, eerste lid, van de Wro is vastgesteld. Met het oog op een spoedige beslechting van het geschil zal de Afdeling de raad op grond van artikel 8:51d van de Awb opdragen om de onder 8.2, 9.2, 10.2 en 11.3 geconstateerde gebreken te herstellen binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak. De raad kan dit doen door, met inachtneming van wat in deze uitspraak is overwogen, het besluit alsnog toereikend te onderbouwen en waar nodig het besluit te wijzigen of een ander besluit te nemen. De raad moet de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst meedelen en het gewijzigde of nieuwe besluit op de voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen.

13. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 27 maart 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1174](#), blijft op een gewijzigd of nieuw besluit het recht zoals dit gold vóór 1 januari 2024 van toepassing. Afdeling 3.4 van de Awb hoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden doorlopen.

Proceskosten en griffierecht

14. In de einduitspraak wordt beslist over vergoeding van de proceskosten en het betaalde griffierecht.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Echt-Susteren op:

- om binnen 26 weken na verzending van deze tussenuitspraak met inachtneming van wat onder 8.2, 9.2, 10.2 en 11.3 is overwogen de daar omschreven gebreken in het besluit van 26 september 2024 tot vaststelling van het bestemmingsplan "[locatie 1] Susteren" te herstellen;
- de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst daarvan mee te delen en het gewijzigde of nieuwe besluit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. J. Hoekstra, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

w.g. Hoekstra
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Sparreboom
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 5 maart 2025

195-1082