

uitspraak

RECHTBANK OOST-BRABANT

Zittingsplaats 's-Hertogenbosch

Bestuursrecht

zaaknummers: SHE 20/3762, SHE 20/3746 en SHE 20/3736

uitspraak van de enkelvoudige kamer van 8 september 2023 in de zaken tussen

xxxxxxxx uit Helmond, eiser 1

xxxxxxx uit Gemert, eiser 2
(gemachtigde: mr. J.E. Dijk)

xxxx en xxx en xxxx en xxxx uit Handel, hierna gezamenlijk te noemen eisers 3
(gemachtigde: mr. M. Peeters),

en

het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Gemert-Bakel |
(gemachtigden: mr. P. Fermont, mr. C. Smulders en mr. drs. F.T.H. Branten).

Als derde-partij neemt aan de zaken deel: **Wind Mee Recreatie B.V.** uit Amsterdam
(gemachtigden: M.B.M. Bots en P. van Nek).

Inleiding

1. In deze uitspraak beoordeelt de rechtbank de beroepen van eisers tegen de verlening van een omgevingsvergunning aan derde-partij (vergunninghoudster).

2. Het college heeft in het besluit van 7 januari 2020 de aangevraagde omgevingsvergunning verleend. Met het bestreden besluit van 17 november 2020 op de bezwaren van eiseres is het college, onder aanvulling van de motivering en met een wijziging van de aan de omgevingsvergunning verbonden voorwaarden, bij dit besluit gebleven.

3. Het college heeft op de beroepen gereageerd met verweerschriften.

4. Het beroep van eiser 1 is geregistreerd onder SHE 20/3762, het beroep van eiser 2 onder SHE 20/3746 en het beroep van eisers 3 onder SHE 20/3736.

5. De rechtbank heeft de beroepen gevoegd en op 22 september 2022 op zitting behandeld. Hieraan hebben deelgenomen: eiser 1, eiser 2, bijgestaan door zijn gemachtigde en eisers J.P.J. van de Ven, M.J.T. Franssen en F.J.M. de Louw, bijgestaan door hun gemachtigde, alsmede de gemachtigden van het college. Voor vergunninghoudster zijn de gemachtigden verschenen.

Beoordeling door de rechtbank

6. De rechtbank beoordeelt de verlening van de omgevingsvergunning die de verhuur van recreatiewoningen aan expats mogelijk maakt. Zij doet dat aan de hand van de argumenten die eisers hebben aangevoerd, de beroepsgronden.

7. De rechtbank komt tot het oordeel dat de beroepen van eisers 2 en 3 gegrond zijn en het beroep van eiser 1 ongegrond. Hierna legt de rechtbank uit hoe zij tot dit oordeel komt en welke gevolgen dit oordeel heeft.

Wet- en regelgeving

8. De voor de beoordeling van het beroep belangrijke wettelijke regels en beleidsregels zijn te vinden in de bijlage bij deze uitspraak.

Feiten

9. Vergunninghoudster heeft op 4 september 2019 een aanvraag ingediend voor een omgevingsvergunning voor het veranderen van het gebruik van het bestaande recreatiepark 'De Rooye Asch' aan de Haveltweg in Handel voor het tijdelijk huisvesten van expats voor een periode van 10 jaar. Dit gebruik is in strijd met het ter plaatse geldende bestemmingsplan "De Rooye Asch 2013". Op grond van dit plan is aan de desbetreffende gronden de bestemming "Recreatie - 1" toegekend. Ingevolge artikel 5.4 van de planregels is het gebruik van recreatiewoningen voor permanente bewoning in strijd met het bestemmingsplan.

Het college heeft met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (de Wabo) gelezen in samenhang met artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (het Bor) op 7 januari 2020 een omgevingsvergunning verleend.

Vergunninghoudster is voornemens om 275 nieuwe woningen op te richten waar expats voor een periode van maximaal 10 jaar permanent kunnen wonen. Op basis van de omgevingsvergunning mogen maximaal 986 personen worden gehuisvest. Verder dient binnen de bestemming "Recreatie - 1" te allen tijde 15% van de recreatieverblijven beschikbaar te zijn voor recreatieve verhuur.

Eisers 1 en 2 hebben ieder een recreatiewoning op het park 'De Rooye Asch'. Eisers 3 wonen in de nabijheid van dit park.

Gronden van beroep

Onjuiste wettelijke grondslag?

10. Eisers 1 en 2 stellen dat de omgevingsvergunning is verleend op basis van een onjuiste wettelijke grondslag. Zij voeren daartoe aan dat aan onderdeel 11 van bijlage II van het Bor pas wordt toegekomen als het desbetreffende gebruik niet in een ander lid van artikel 4 van bijlage II van het Bor is geregeld. Volgens eisers valt het gebruik van recreatiewoningen voor bewoning onder artikel 4, onderdeel 10, van bijlage II van het Bor. Op grond van dit onderdeel had echter ook geen omgevingsvergunning kunnen worden verleend, omdat niet aan de hierin opgenomen voorwaarden wordt voldaan. Aldus had de omgevingsvergunning

niet op grond van de reguliere procedure kunnen worden verleend.

11. Het college heeft hierover gesteld dat de toevoeging van onderdeel 11 strekt tot het flexibeler maken van de mogelijkheden voor tijdelijk afwijking van het bestemmingsplan of de beheersverordening. Dit zou niet rijmen met de strikte lezing die eiseres hanteert.

12. Ingevolge artikel 4 van bijlage II van het Bor komen voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, in aanmerking:

(...):

10. het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

a. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;

b. de bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderij en de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden;

c. de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont, en

d. de bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was;

11. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar.

13. Niet in geschil is tussen partijen dat niet wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 4, onderdeel 10, van bijlage II van het Bor. Bezien dient te worden of het college bevoegd was om toepassing te geven aan onderdeel 11.

Zoals de rechtbank eerder heeft geoordeeld¹, is de rechtbank van oordeel dat artikel 4 van het Bor zo moet worden uitgelegd dat, als niet wordt voldaan aan de eisen voor bewoning van een recreatiewoning in artikel 4, onderdeel 10, van bijlage II van het Bor, het college bevoegd is om af te wijken van het bestemmingsplan voor het permanent wonen in een recreatiewoning met een maximale periode van 10 jaar. De rechtbank heeft daarbij gekeken naar de wetsgeschiedenis van het tiende en elfde lid. De bevoegdheid in het elfde lid is opgenomen in de wetgevingsoperatie rond het permanent maken van de Crisis- en Herstelwet Wetsvoorstel "Permanent maken van de Crisis- en herstelwet en verbeteringen op het terrein van omgevingsrecht"; (kamerstukken 2011/12, 33135, nr. 3, blz. 9-10). Het is de opvolger van de tijdelijke omgevingsvergunning voor afwijken van het bestemmingsplan (voor de inwerkingtreding van de Wabo geregeld in artikel 3.22 van de Wet ruimtelijke ordening (oud) en artikel 17 van de Wet op de Ruimtelijke Ordening (oud)). De bedoeling van de wetgever was om een uniforme en generieke regeling te maken voor het tijdelijk afwijken van een bestemmingsplan voor de duur van maximaal tien jaar, waarop een reguliere procedure van toepassing is. In het verleden onder de werking van de Wet ruimtelijke ordening en de Wet op de Ruimtelijke Ordening was het ook mogelijk om deze tijdelijke toestemming voor alle vormen van afwijkend gebruik in te zetten. De rechtbank ziet in deze beroepsgrond geen aanleiding voor het oordeel dat het college niet bevoegd was om toepassing te geven aan artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Bor. Dat er niet een daadwerkelijke intentie is om het gebruik tot 10 jaar te beperken, zoals eiser 2 aangeeft,

¹ Zie de uitspraak van 24 februari 2021, ECLI:NL:RBOBR:2021:842.

leidt, wat daarvan ook zij, niet tot een ander oordeel. Voor de toepasbaarheid van artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Bor is uitsluitend vereist dat het feitelijk mogelijk en aannemelijk moet zijn dat de vergunde activiteit zonder onomkeerbare gevolgen kan worden beëindigd. Voor de vraag of het college op de grondslag van artikel 4, onderdeel 11, van bijlage II van het Bor een vergunning heeft kunnen verlenen is dus niet van belang of aannemelijk is dat het gebruik van de recreatiewoningen voor permanente bewoning door expats na 10 jaar ook daadwerkelijk zal worden beëindigd². Deze beroepsgrond faalt.

Mogelijkheid tot verhuur

14. Eiser I voert verder aan dat de verleende omgevingsvergunning voor hem economisch nadelig is, omdat, zo begrijpt de rechtbank, de verhuur van zijn recreatiewoning aan toeristen wordt bemoeilijkt. Verder wil het college het met de omgevingsvergunning onmogelijk maken om meerdere verhuurorganisaties toe te staan voor de verhuur van woningen op 'De Rooye Asch'.

15. Het college heeft hierover gesteld dat de recreatieve aantrekkingskracht van het park alleen maar toeneemt na aanleg van de voorzieningen die zullen worden getroffen bij de revitalisering van het recreatiepark, ook al wordt het recreatiepark grotendeels tijdelijk bewoond door expats. Ten tijde van de opstelling van het verweerschrift verblijven er ongeveer 13 personen op het recreatiepark met een permanente gedoogbeschikking en daarnaast wonen er nog twee personen illegaal op het park, zodat van een toeristische functie nagenoeg geen sprake is. De personen die verder op het recreatiepark verblijven doen dat weliswaar tijdelijk maar niet vanuit een recreatief motief. Verder zal het project gefaseerd worden uitgevoerd, waar het gebied van eiser I als laatste fase wordt uitgevoerd. Het gebied waar eiser I zijn object heeft is daarbij gelegen tussen veel bestaande objecten en ligt daarbij in de laatste fase van de ontwikkeling. Het is niet de verwachting dat eiser I onevenredig veel hinder zal gaan ondervinden, nu de bestemming recreatie blijft. Wat de verhuurorganisatie betreft heeft het college aangegeven dat het met het bestreden besluit niet onmogelijk heeft willen maken om meerdere verhuurorganisaties toe te staan, ofschoon het college één verhuurorganisatie wenselijk acht. In dat verband wijst het college verder op de planregel die het verbiedt recreatieverblijven anders te gebruiken dan voor een bedrijfsmatige exploitatie.

16. Zoals de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) in haar uitspraak van 21 december 2022³ over een aan eiser I geweigerde omgevingsvergunning voor de huisvesting van expats heeft overwogen is aannemelijker dat eerder sprake zal zijn van een verbetering dan van een verslechtering door de realisering van de nieuwe woningen en de diverse nieuwe voorzieningen en infrastructuur door vergunninghoudster voor de recreatiewoning van eiser I. Eiser I heeft niet inhoudelijk onderbouwd waarom sprake zou zijn van een verslechtering van de verhuur voor recreatief gebruik doordat meer woningen zullen worden verhuurd aan expats.

Ten aanzien van de verhuurorganisatie stelt de rechtbank vast dat in voorwaarde c die aan de verleende omgevingsvergunning is verbonden, is gesteld dat er sprake is van verhuur van recreatieverblijven aan recreanten en expats exclusief via één centrale bedrijfsmatige exploitatie. Deze voorwaarde heeft echter alleen betrekking op het gebruik van het bestaand

² Zie de uitspraak van de Afdeling van 4 april 2018, ECLI:NL:RVS:2018:1112.

³ ECLI:NL:RVS:2022:3913

recreatiepark voor het tijdelijk huisvesten van expats op de gronden met de bestemming "Recreatie - 1", op welke gronden de recreatiewoning van eiser 1 zich niet bevindt. Deze beroepsgrond faalt.

Strijd met beleid

17. Eiser 2 stelt dat het bestreden besluit in strijd is met het gemeentelijk beleid, zoals vastgelegd in het Beleid tijdelijke huisvesting arbeidsmigranten van 4 juni 2020. De rechtbank overweegt hierover het volgende. In dit beleid is onder 2. van het raadsbesluit neergelegd dat tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten niet is toegestaan op percelen met een recreatieve bestemming. Er is echter ook onder 4. van dat besluit opgenomen dat reeds vergunde locaties (al dan niet tijdelijk) op locaties die nu worden uitgesloten, moeten worden gerespecteerd bij de nadere uitwerking. De rechtbank stelt vast dat de omgevingsvergunning is verleend op 7 januari 2020, dus vóór de vaststelling van het nieuwe beleid. Op grond van hetgeen onder 4. van het raadsbesluit is bepaald geldt dit besluit niet voor deze locatie. Dat de bestemming op het terrein van het recreatiepark nog steeds "Recreatie-1" is, leidt niet tot een ander oordeel. Deze grond slaagt niet.

18. Ook eisers 3 stellen dat sprake is van strijd met het gemeentelijk beleid, omdat bij het nemen van het bestreden besluit niet is voldaan aan de voorwaarden die de gemeenteraad en het college hebben gesteld. Zo is in het bestreden besluit een andere definitie van het begrip expat opgenomen en voldoet dit besluit niet aan de randvoorwaarden zoals opgesomd in de bijlage behorende bij het besluit van het college van 9 oktober 2018.

19. Het college heeft hierover gesteld, kort samengevat, dat het juist naar aanleiding van onder meer de bezwaren van eisers 3 tot het inzicht is gekomen dat de door hen genoemde voorwaarden van het collegebesluit van 9 oktober 2018 in strijd waren met een goede ruimtelijke ordening, zodat deze bij het nemen van het bestreden besluit niet meer zijn opgenomen.

20. De rechtbank is van oordeel dat het college genoegzaam heeft gemotiveerd waarom de randvoorwaarden zoals opgenomen in het collegebesluit van 9 oktober 2018 niet zijn overgenomen. Verder heeft het college terecht gesteld dat dit collegebesluit niet als gemeentelijke beleidsregel kan worden aangemerkt. Dit betoog faalt.

Strijd met een goede ruimtelijke ordening

21. Eiser 2 stelt dat de omgevingsvergunning in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, omdat het gelegenheid biedt om recreatiewoningen permanent te bewonen en aldus feitelijk een woonwijk wordt gerealiseerd. Dit staat haaks op artikel 3.75 van de Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant (IOV) om permanente bewoning van recreatiewoningen uit te sluiten, aldus eiser 2. Verder is volgens hem niet aannemelijk gemaakt dat er enige behoefte bestaat aan de vorm van huisvesting die in het recreatiepark mogelijk wordt gemaakt. Daarbij wijst eiser op het feit dat Gemert is gelegen op afstand van de bedrijventerreinen waar de in de omgevingsvergunning genoemde bedrijven gevestigd zijn en geen stedelijke voorzieningen kent. Volgens eiser had een onderzoek naar de specifieke behoefte aan de Rooye Asch, waarbij de omstandigheden op de locatie van dit park worden betrokken niet mogen ontbreken.

22. Het college komt bij de beslissing om al dan niet toepassing te geven aan de hem toegekende bevoegdheid om in afwijking van het bestemmingsplan een omgevingsvergunning te verlenen, beleidsruimte toe en het moet de betrokken belangen afwegen. De bestuursrechter beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen.

23. Ten aanzien van de door eiser 2 gestelde strijd met het provinciale beleid overweegt de rechtbank het volgende. Zoals eiser 2 zelf ook heeft aangegeven is artikel 3.75 van de IOV niet van toepassing op de onderhavige aanvraag om een omgevingsvergunning als bedoeld in artikel 2.12, eerste lid, aanhef en onder a, onder 2°, van de Wabo, omdat deze vergunning niet valt onder de begripsbepaling van "bestemmingsplan" in artikel 3.1 van de IOV en hoofdstuk 3 alleen instructieregels bevat voor bestemmingsplannen als bedoeld in de IOV. Vereist is dat het college beoordeelt of de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening, zoals dat kan zijn ingevuld door gemeentelijk en provinciaal beleid. Het feit dat de IOV permanente bewoning van recreatiewoningen niet toestaat, betekent niet dat het college de gevraagde omgevingsvergunning voor deze activiteit dan per definitie dient te weigeren wegens strijd met een goede ruimtelijke ordening. Er kunnen immers omstandigheden zijn die maken dat in dit geval geen sprake is van strijd met een goede ruimtelijke ordening. In de ruimtelijke onderbouwing is daartoe gesteld dat het bestaande vakantiepark steeds meer verloedert en niet meer de gewenste uitstraling heeft. Het grootste deel van het recreatiepark is verlaten en veel recreatieverblijven zijn gesloopt. De initiatiefnemer wil, door nieuwe recreatiewoningen te realiseren, van het park weer een modern en hoogwaardig duurzaam recreatiepark maken. Daarnaast wil de initiatiefnemer de vraag naar woningen voor expats voor een deel oplossen door naast de functie recreatie tevens een groot deel van het recreatiepark, voor een periode van maximaal 10 jaar, beschikbaar te maken voor deze groep woningzoekenden. De woningen blijven tevens optimaal geschikt voor recreatie. Door naast het gebruik van het recreatiepark voor recreanten voor maximaal 10 jaar ook permanente bewoning door expats toe te staan wordt ervoor gezorgd dat er direct voldoende financiën worden gegenereerd om het gehele recreatiepark opnieuw te bouwen. Hiermee wordt een stevige financiële basis gecreëerd, aldus de ruimtelijke onderbouwing, waarmee het hele recreatiepark opgeknapt kan worden om binnen 10 jaar tijd geleidelijk weer omgevormd te worden tot een volwaardig recreatiepark voor recreanten die niet permanent op het recreatiepark verblijven.

Gelet hierop en in aanmerking genomen dat eiser 2 niet betwist dat het grootste deel van het recreatiepark thans is verlaten en vele recreatieverblijven zijn gesloopt behoefde het college in het feit dat in artikel 3.75 van de IOV is bepaald dat in geval een bestemmingsplan de vestiging van verblijfsrecreatie, waaronder de bouw van een recreatiewoning, toestaat, het bestemmingsplan moet borgen dat permanente bewoning is uitgesloten, geen aanleiding te zien om de aanvraag in strijd met een goede ruimtelijke ordening te achten.

24. Wat de behoefte aan het permanent bewonen van recreatiewoningen door expats betreft overweegt de rechtbank dat deze naar haar oordeel voldoende aannemelijk is gemaakt in 'Projectbeschrijving Rotsvast Verhuur & Vastgoedbeheer', opgenomen in bijlage 1 van de ruimtelijke onderbouwing. Weliswaar wenst Rotsvast Verhuur & Vastgoedbeheer blijkens haar advies een rol als partner bij dit project te vervullen, maar dat maakt niet dat het college reeds hierom dit advies niet aan zijn besluit ten grondslag heeft kunnen leggen. Eiser 2 heeft zijn standpunt dat er geen enkele behoefte zal bestaan aan permanente bewoning van recreatiewoningen door expats niet voldoende gemotiveerd betwist. Zijn standpunt berust

slechts op aannames. Afgezien daarvan is het een feit van algemene bekendheid dat er sprake is van een groot tekort aan woningen in dit segment, zodat ook naar woningen die een minder aantrekkelijke ligging hebben, daargelaten of daarvan in dit geval sprake is, in de huidige markt voldoende vraag bestaat. Verder is nog van belang dat de recreatiewoningen ook nog steeds mogen worden verhuurd voor recreatieve doeleinden.

25. Eisers 3 hebben naar voren gebracht dat het voor hen van groot belang is dat de landschappelijke inpassing gerealiseerd dient te zijn alvorens de omgevingsvergunning in gebruik kan worden genomen. Door de landschappelijke inpassing wordt een scheiding aangebracht tussen de percelen van eisers en het park, welke afscheiding des te belangrijker is volgens eisers 3 nu er expats permanent gehuisvest zullen gaan worden. Het enkel gestelde in de ruimtelijke onderbouwing dat tegelijkertijd met de omgevingsvergunningaanvraag voor bouwen het inrichtingsplan zal worden ingediend is voor eisers 3 te onzeker. Ten onrechte is hierover geen voorwaarde aan de omgevingsvergunning verbonden. Dat geldt, aldus eisers 3, ook voor de definitieve ligging van de nieuwe recreatiewoningen en voorzieningen. Op deze wijze kan niet worden beoordeeld of het woon- en leefklimaat van eisers 3 wordt aangetast.

26. Over de landschappelijke inpassing heeft het college gesteld dat in het geldende bestemmingsplan om het recreatiepark een strook van 10 meter is opgenomen (waar dit kon) met een groenbestemming. Het college ziet geen aanleiding om bij het toelaten van gebruik dat afwijkt van het bestemmingsplan, maar waar geen zodanige andere ruimtelijke uitstraling van uitgaat dat nadere voorwaarden noodzakelijk zijn, een aanvullende groene inpassing te eisen en vast te leggen als voorwaarde in de omgevingsvergunning. Dit komt aan bod bij de omgevingsvergunning voor de activiteit bouwen. Verder heeft het college erop gewezen dat er in de exploitatieovereenkomst die met de exploitant in 2013 is gesloten is opgenomen dat de exploitant binnen het projectgebied groenvoorzieningen zal realiseren conform een door/onder verantwoordelijkheid van de exploitant op te maken en door de gemeente te toetsen inrichtings- en beplantingsplan.

Wat de ligging van de te bouwen recreatiewoningen betreft heeft het college gesteld dat het geldende bestemmingsplan niet voorschrijft op welke exacte locatie er recreatiewoningen kunnen worden opgericht. Dit is volgens het college ook niet wenselijk, omdat daarmee een groot gedeelte flexibiliteit ten behoeve van de inrichting van het park verloren zou gaan. Het college ziet hierom ook geen reden om nu aan de verleende omgevingsvergunning wel een dergelijke voorwaarde te verbinden.

27. De rechtbank is van oordeel dat het college zich op goede gronden op het standpunt heeft kunnen stellen dat het uit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening, gelet op wat het college heeft overwogen, niet nodig is om bij de omgevingsvergunning voor afwijkend gebruik een aanvullende voorwaarde op te nemen voor de landschappelijke inpassing. Daarbij heeft het college tevens mee kunnen laten wegen, zoals ter zitting naar voren is gebracht, dat op grond van artikel 4.3 van het bestemmingsplan bestaande groenstructuren anders dan in de vorm van normaal onderhoud, behouden dienen te blijven. Deze zijn thans reeds aan de zijde van het park in de nabijheid waarvan de percelen van eisers 3 zich bevinden in meer of mindere mate aanwezig.

Verder heeft het college evenmin aanleiding behoeven te zien om de exacte locatie van de recreatiewoningen en recreatievoorzieningen vast te leggen. Het college heeft toereikend kunnen achten dat er een groenstrook ter hoogte van eisers' woningen in het

bestemmingsplan is opgenomen, waarbinnen geen gebouwen mogen worden gebouwd en alleen bouwwerken ten behoeve van de bestemming "Groen" mogen worden opgericht.

28. Gelet op het vorenstaande ziet de rechtbank in hetgeen eisers 2 en 3 hebben aangevoerd geen aanleiding om het bestreden besluit in strijd met een goede ruimtelijke onderbouwing te achten.

Deze betogen falen.

Voorwaarden aan omgevingsvergunning

29. Eiser 2 betoogt dat de aan de omgevingsvergunning verbonden voorwaarden waarin is bepaald dat verhuur van de recreatiewoningen alleen aan expats mag plaatsvinden onder specifieke voorwaarden wat betreft de huurprijs en het aantal bewoners per woning onrechtmatig zijn nu deze ruimtelijk niet relevant zijn. Hij stelt dat hij een reëel eigen en direct belang heeft bij het achterwege blijven van een verbod tot bewoning door Nederlandse werknemers. Als er alleen mensen wonen op het park die een buitenlandse nationaliteit hebben en naar alle waarschijnlijkheid de Nederlandse taal niet machtig zijn, doet dat afbreuk aan het contact met (mede)bewoners. Bovendien worden 'reguliere' arbeidsmigranten niet met de begripsbepaling uitgesloten. Eisers 3 richten zich tegen de aan de omgevingsvergunning verbonden voorwaarden c, d, e, h, i, l, m, o, p, q en s.

30. Het college heeft hierover gesteld dat de aanvraag zich richt op een specifieke doelgroep en dat dat niet geheel ongebruikelijk is. Daarbij wijst het college erop dat er bijvoorbeeld een ruimtelijk relevant verschil bestaat tussen bewoning van een pand door studenten en door een gezin. In dit geval wordt beoogd uitsluitend de verhuur aan expats toe te staan, omdat de invloed op het woon- en leefklimaat van de omgeving van deze doelgroep vergelijkbaar kan worden geacht met de invloed op het woon- en leefklimaat van de overige gebruikers van het recreatiepark. Alhoewel in de omgevingsvergunning wel een definitie is opgenomen van het begrip expat, is dit begrip op geen enkele wijze opgenomen in de voorwaarden die aan de vergunning zijn verbonden, aldus het college. Over de minimale huurgrens stelt het college dat de voorschriften niet met het oog op de regulering van het in gebruik geven van huurwoningen gesteld, maar met het oog op een goede ruimtelijke ordening. Dat de in de voorschriften gehanteerde eis met betrekking tot middenhuur een ruimtelijk relevant gegeven is, volgt volgens het college reeds uit het feit dat (mede) deze wooncategorie in artikel 3.1, eerste lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening gereguleerd wordt. De stelling dat de Huisvestingswet het exclusieve kader biedt om de aanwezigheid van verschillende wooncategorieën te reguleren is reeds om die reden onjuist. Een wooncategorie kan een ruimtelijk relevant criterium zijn en als zodanig als vergunningvoorschrift worden voorgeschreven.

31. De rechtbank stelt vast dat vergunninghoudster op 4 september 2019 een omgevingsvergunning heeft gevraagd voor het gebruik van het bestaande recreatiepark "De Rooye Asch" voor de tijdelijke huisvesting van expats. In de ruimtelijke onderbouwing van 26 oktober 2020 is vermeld dat onder een 'expat' moet worden verstaan: een buitenlandse werknemer die door een internationaal opererende organisatie is uitgezonden, dan wel vanwege zijn specifieke deskundigheid door een organisatie is aangetrokken. Het college heeft daarop een omgevingsvergunning verleend voor de verandering van het gebruik van

het bestaand recreatiepark voor het tijdelijk huisvesten van expats voor een periode van 10 jaar binnen de tot "Recreatie - 1" bestemde gronden. Het college heeft in het bestreden besluit wat de definitie van het begrip 'expat' betreft aangesloten bij de door vergunninghoudster genoemde definitie in de ruimtelijke onderbouwing. Voor zover het college in het verweer heeft gesteld dat hij dit begrip op geen enkele wijze heeft opgenomen in de voorwaarden van de beschikking, overweegt de rechtbank dat zij het college op dit punt niet kan volgen, omdat het evident is dat het begrip 'expat' in de voorwaarden moet worden uitgelegd zoals in de overwegingen van het bestreden besluit is vermeld. Deze definitie behelst een grotere doelgroep dan de definitie van het begrip expat zoals die in de Dikke Van Dale is gegeven. Hierin is het begrip expat gedefinieerd als "iemand die gedurende langere tijd in het buitenland verkeert, m.n. werknemer die door een internationaal opererende organisatie in het buitenland is gestationeerd". Hoe dan ook is een omgevingsvergunning verleend voor een specifieke doelgroep. In verband hiermee is ook een aantal voorwaarden aan de omgevingsvergunning verbonden waarmee wordt beoogd, zo volgt uit het bestreden besluit, om bewoning van de recreatieverblijven door reguliere arbeidsmigranten vrijwel uit te sluiten dan wel minder aannemelijk te maken. Zo is in voorwaarde e bepaald dat verhuur slechts mag plaatsvinden aan expats en is hierin een minimale huurprijs van € 850 per maand per volwassen persoon voorgeschreven en een maximaal aantal personen per woning, tenzij sprake is van een gezin. In voorwaarde k is (nogmaals) bepaald dat conform raadsbesluit van 26 september 2018 er uitdrukkelijk geen toestemming is gegeven om aan andere doelgroepen huisvesting te verlenen.

32. Ingevolge artikel 2.22, tweede lid, van de Wabo worden aan een omgevingsvergunning de voorschriften verbonden, die nodig zijn met het oog op het belang dat voor de betrokken activiteit is aangegeven in het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.10 tot en met 2.20.

33. Volgens vaste rechtspraak, waaronder de uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (de Afdeling) van 16 maart 2016⁴ is het verbinden van een voorwaarde aan de omgevingsvergunning, inhoudende een verbod op het gebruik van de woningen door andere personen dan de beoogde doelgroep niet mogelijk. Uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening is namelijk in het algemeen niet van belang wie de woningen bewonen.

Dat kan alleen in bijzondere gevallen om redenen van situering van woningen anders zijn. Een dergelijk uitzonderlijk geval is hier niet aan de orde. Weliswaar kan er een ruimtelijk relevant verschil bestaan tussen het gebruik van een pand door een groep studenten of arbeidsmigranten/expats en het gebruik van een pand door een gezin, omdat van huisvesting van een aantal niet-verwante personen meer druk op de woonomgeving van anderen kan uitgaan in de vorm van overlast dan van de huisvesting van één huishouden⁵, maar de rechtbank ziet bij onzelfstandige bewoning van de recreatiewoningen geen ruimtelijk relevant onderscheid tussen bewoning door een expat die samen met andere expats in een woning woont, en andere arbeidsmigranten die samen in een woning wonen, en evenmin, bij zelfstandige bewoning, tussen een expat die met zijn gezin in een recreatiewoning woont en een ander, bijvoorbeeld Nederlands gezin.

De aan de omgevingsvergunning te verbinden voorschriften kunnen in dit geval dan ook

⁴ ECLI:NL:RVS:2016:704; zie ook de uitspraken van 8 januari 2020, ECLI:NL:RVS:2020:18, 20 augustus 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1925, 28 april 2021, ECLI:NL:RVS:2021:920.

⁵ Zie daartoe de uitspraak van de Afdeling van 21 februari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:595.

slechts betrekking hebben op ruimtelijke aspecten die het gebruiken in afwijking van het bestemmingsplan betreffen. De rechtbank is gelet hierop verder van oordeel dat de in voorwaarde e opgenomen verplichting tot het vragen van een minimale huurprijs per persoon van € 850,00 evenmin is toegelaten, nu deze voorwaarde onlosmakelijk is verbonden met de wens van het college om in de recreatiewoningen alleen expats te laten wonen en geen 'reguliere' arbeidsmigranten die in de regel deze huurprijs niet kunnen betalen.

Voor zover het college stelt dat de wooncategorie voor de tijdelijke woonfunctie wel degelijk een relevant ruimtelijk volkshuisvestingskader is en daarbij verwijst naar artikel 3.1, eerste lid, van de Wro, overweegt de rechtbank dat artikel 3.1 van de Wro ziet op woningbouwcategorieën, zoals sociale huurwoningen, en niet op de doelgroep die van een bepaalde woning gebruik mag maken.

Het vorenstaande laat overigens onverlet dat de eigenaar van de recreatiewoningen deze in beginsel kan verhuren aan wie hij wil, tenzij dit wettelijk niet is toegestaan.

Dit betoog slaagt.

34. Gelet op hetgeen hiervoor is overwogen, behoeven de door eiser 2 bestreden voorwaarden met betrekking tot georganiseerd vervoer geen verdere bespreking meer evenmin als de door eisers 3 bestreden voorwaarden c, d, e, h, i, l, m, o, p, q en s. Deze voorwaarden zien immers op de permanente huisvesting van de doelgroep expats in de recreatiewoningen voor de periode van 10 jaar.

Conclusie en gevolgen

35. De beroepen van eisers 2 en 3 zijn gegrond omdat het bestreden besluit in strijd is met artikel 2.22 van de Wabo. Dit betekent dat de omgevingsvergunning niet ongewijzigd in stand kan blijven. De rechtbank vernietigt daarom het bestreden besluit. Het beroep van eiser 1 is ongegrond.

35. Omdat de beroepen van eisers 2 en 3 gegrond zijn, moet het college het griffierecht aan deze eisers vergoeden, elk afzonderlijk, en krijgen deze eisers een vergoeding van hun proceskosten.

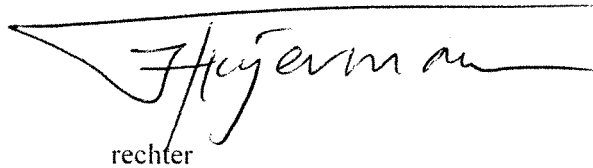
Het college moet deze vergoeding betalen. Deze vergoeding bedraagt € 1.674,00 voor eiser 2 en € 1.674,00 voor eisers 3, omdat de gemachtigden van eisers 2 en 3 elk een beroepschrift hebben ingediend en aan de zitting hebben deelgenomen. Verder zijn er geen kosten gemaakt die vergoed kunnen worden.

Beslissing

De rechtbank:

- verklaart de beroepen van eisers 2 en 3 gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit;
- verklaart het beroep van eiser 1 ongegrond;
- bepaalt dat het college het griffierecht van € 178,00 aan eisers 2 en 3, elk afzonderlijk, moet vergoeden;
- veroordeelt het college tot betaling van € 1.674,00 aan proceskosten aan zowel eiser 2 als aan eisers 3.

Deze uitspraak is gedaan door mr. J. Heijerman, rechter, in aanwezigheid van R.G. van der Korput, griffier. De uitspraak is uitgesproken in het openbaar op 8 september 2023.



Handwritten signature of J. Heijerman, the judge, written in black ink on a white background.

de griffier is verhinderd te tekenen

rechter

Een afschrift van deze uitspraak is verzonden aan partijen op:

12 SEP 2023

Informatie over hoger beroep

Een partij die het niet eens is met deze uitspraak, kan een hogerberoepschrift sturen naar de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State waarin wordt uitgelegd waarom deze partij het niet eens is met deze uitspraak. Het hogerberoepschrift moet worden ingediend binnen zes weken na de dag waarop deze uitspraak is verzonden. Kan de indiener de behandeling van het hoger beroep niet afwachten, omdat de zaak spoed heeft, dan kan de indiener de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State vragen om een voorlopige voorziening (een tijdelijke maatregel) te treffen.

BIJLAGE

Interim omgevingsverordening Noord-Brabant

Artikel 3.1 Toepassingsbereik

Lid 1

Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt onder bestemmingsplan tevens begrepen:

- a. een wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, Wet ruimtelijke ordening;
- b. een beheersverordening als bedoeld in artikel 3.38 Wet ruimtelijke ordening;
- c. een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken;
- d. een projectuitvoeringsbesluit als bedoeld in artikel 2.10 Crisis- en herstelwet.

Artikel 3.1 Toepassingsbereik

Lid 1

Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt onder bestemmingsplan tevens begrepen:

- a. een wijzigings- of uitwerkingsplan als bedoeld in artikel 3.6, eerste lid, onder a of b, Wet ruimtelijke ordening;
- b. een beheersverordening als bedoeld in artikel 3.38 Wet ruimtelijke ordening;
- c. een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 3°, Wet algemene bepalingen omgevingsrecht van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken;
- d. een projectuitvoeringsbesluit als bedoeld in artikel 2.10 Crisis- en herstelwet.

Lid 2

Voor de toepassing van dit hoofdstuk wordt onder toelichting bij een bestemmingsplan tevens begrepen de motivering van het besluit en de ruimtelijke onderbouwing bij een omgevingsvergunning en projectuitvoeringsbesluit als bedoeld in het eerste lid onder c. en d.

Afdeling 3.6 Vitaal platteland

Paragraaf 3.6.7 Ontwikkeling van niet agrarische functies

Artikel 3.75 Aanvullende regels voor vrije-tijds voorziening

Lid 1

In geval er sprake is van een watergebonden voorziening kan het bestemmingsplan onder overeenkomstige toepassing van artikel 3.73 Vestiging niet-agrarische functie in Landelijk gebied nieuwvestiging mogelijk maken, als elders een bouwperceel is gesaneerd en de

daarop aanwezige bebouwing van ten minste gelijke omvang, met uitzondering van de bedrijfswoning, is gesloopt.

Lid 2

In geval een bestemmingsplan de vestiging van verblijfsrecreatie, waaronder de bouw van een recreatiewoning toestaat, geldt in aanvulling op artikel 3.73 Vestiging niet-agrarische functie in Landelijk gebied, tweede lid dat het bestemmingsplan borgt dat:

- a. het terrein en de woningen bedrijfsmatig worden beheerd;
- b. permanente bewoning is uitgesloten.

Wet algemene bepalingen omgevingsrecht

Artikel 2.12

1. Voor zover de aanvraag betrekking heeft op een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c, kan de omgevingsvergunning slechts worden verleend indien de activiteit niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening en:

a. indien de activiteit in strijd is met het bestemmingsplan of de beheersverordening:

1°. met toepassing van de in het bestemmingsplan of de beheersverordening opgenomen regels inzake afwijking,

2°. in de bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen, of

3°. in overige gevallen, indien de motivering van het besluit een goede ruimtelijke onderbouwing bevat;

b. indien de activiteit in strijd is met het exploitatieplan: met toepassing van de daarin opgenomen regels inzake afwijking;

c. indien de activiteit in strijd is met de regels die zijn gesteld krachtens artikel 4.1, derde lid, of 4.3, derde lid, van de Wet ruimtelijke ordening: voor zover de betrokken regels afwijking daarvan toestaan;

d. indien de activiteit in strijd is met een voorbereidingsbesluit: met toepassing van de in het voorbereidingsbesluit opgenomen regels inzake afwijking.

2 Bij of krachtens algemene maatregel van bestuur kunnen regels worden gesteld omtrent de inhoud van de ruimtelijke onderbouwing, bedoeld in het eerste lid, onder a, onder 3°.

Artikel 2.22

(...)

2. Aan een omgevingsvergunning worden de voorschriften verbonden, die nodig zijn met het oog op het belang dat voor de betrokken activiteit is aangegeven in het bepaalde bij of krachtens de artikelen 2.10 tot en met 2.20. Indien toepassing is gegeven aan artikel 2.27, vierde lid, worden aan een omgevingsvergunning tevens de bij de verklaring aangegeven voorschriften verbonden. De aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften zijn op elkaar afgestemd.

Artikel 2.25

1. Een omgevingsvergunning geldt voor eenieder die het project uitvoert waarop zij betrekking heeft. De vergunninghouder draagt ervoor zorg dat de aan de omgevingsvergunning verbonden voorschriften worden nageleefd.

(...).

Besluit omgevingsrecht

Bijlage II

Artikel 4

Voor verlening van een omgevingsvergunning voor een activiteit als bedoeld in artikel 2.1, eerste lid, onder c. van de wet waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onder a, onder 2°, van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

(...)

10. het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning, mits wordt voldaan aan de volgende eisen:

a. de recreatiewoning voldoet aan de bij of krachtens de Woningwet aan een bestaande woning gestelde eisen;

b. de bewoning niet in strijd is met de bij of krachtens de Wet milieubeheer, de Wet geluidhinder, de Wet ammoniak en veehouderijen de Wet geurhinder en veehouderij gestelde regels of de Reconstructiewet concentratiegebieden,

c. de bewoner op 31 oktober 2003 de recreatiewoning als woning in gebruik had en deze sedertdien onafgebroken bewoont, en

d. de bewoner op 31 oktober 2003 meerderjarig was;

11. ander gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen I tot en met 10, voor een termijn van ten hoogste tien jaar.

Bestemmingsplan “De Rooye Asch 2013”

Artikel 4 Groen

4.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Groen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. groenvoorzieningen, met als primaire doel visuele afscherming tussen de aangrenzende bestemmingen Recreatie en de directe omgeving daarvan;

b. het behoud, herstel en ontwikkeling van natuurlijke, cultuurhistorische, aardkundige en waterhuishoudkundige waarden met een zo sterk mogelijke ecologische en ruimtelijke samenhang;

c. waterhuishoudkundige voorzieningen, waterlopen, waterpartijen en (ondergrondse) waterbergings-, afwaterings- en infiltratievoorzieningen;

d. aarden wallen;

met daaraan ondergeschikt:

e. wandelpaden en/of fietspaden, mits de afstand tot percelen met de bestemming Recreatie-2 tenminste 3 m bedraagt.

met daarbij behorende:

f. bouwwerken, geen gebouwen zijnde.

4.2 Bouwregels

Ter plaatse van de in deze bestemming bedoelde gronden mag uitsluitend worden gebouwd ten behoeve van de bestemming, en voorts met inachtneming van de volgende regels:

- a. op of in deze gronden mogen geen gebouwen worden gebouwd;
- b. voor het bouwen van bouwwerken, geen gebouwen zijnde, gelden de volgende regels:
 1. de hoogte van erfafscheidingen mag niet meer bedragen dan 2,5 m;
 2. de hoogte van een informatiezuil mag niet meer bedragen dan 7 m;
 3. de hoogte van de overige bouwwerken, geen gebouwen zijnde, mag niet meer bedragen dan 3,5 m.

4.3 Specifieke gebruiksregels

- a. Tot een gebruik strijdig met deze bestemming wordt in ieder geval gerekend:
 1. het gebruik van de gronden en/of bouwwerken voor:
 - reclaimedoeleinden;
 - opslag van goederen, stoffen, materieel of materialen;
 - parkeren;
 2. het verwijderen van groenstructuren, anders dan in de vorm van normaal onderhoud.
- b. Bij de realisering van de bestemming moet hoofdzakelijk opgaande beplanting worden aangelegd en in stand worden gehouden (behoudens noodzakelijk beheer) ten behoeve van de beoogde groenafscheiding, waarbij bestaande afwateringsvoorzieningen in stand moeten worden gehouden.
- c. Bij de aanleg van wandel- en/of fietspaden binnen 6 m van de bestemming Recreatie-2 moet tussen het pad en de grens van bedoelde bestemming een groenafscheiding met opgaande beplanting van tenminste 2 m breed worden aangelegd en in stand worden gehouden.
- d. Bestaande afwatering van aangrenzende percelen over gronden binnen deze bestemming dienen in voldoende mate te worden gewaarborgd.

4.4 Afwijken van de gebruiksregels

Het bevoegd gezag kan bij een omgevingsvergunning afwijken van:

- a. het bepaalde in lid 4.3 sub a onder 2 en toestaan dat groenstructuren worden verwijderd, mits:

1. de verwijdering incidenteel plaats heeft en geen onevenredige afbreuk doet aan de inpassing van het recreatieterrein in het omringende landschap;
2. geen onevenredige afbreuk wordt gedaan aan de natuurlijke en landschappelijke waarden en de gebruiksmogelijkheden van de aangrenzende gronden.

Artikel 5 Recreatie - 1

5.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Recreatie - 1' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. dagrecreatieve voorzieningen;
- b. recreatief verblijf;
- c. een centrale recreatieve voorziening, ten behoeve van de onder a en b toegelaten doeleinden;
- d. voorzieningen ten behoeve van beheer en onderhoud;
- e. sport-, speel- en spelvoorzieningen;
- f. waterhuishoudkundige voorzieningen, waterlopen, waterpartijen en (ondergrondse) waterbergings-, afwaterings- en infiltratievoorzieningen;
- g. kunstobjecten;
- h. nutsvoorzieningen;

met daarbij behorende:

- i. gebouwen;
- j. bouwwerken, geen gebouwen zijnde;
- k. terreinen, wegen en -paden;
- l. speelvoorzieningen;
- m. groenvoorzieningen;
- n. parkeervoorzieningen;

waarbij geldt dat:

- o. maximaal één bedrijfswoning is toegestaan;
- p. maximaal één centrale recreatieve voorziening is toegestaan met een bruto-oppervlakte van maximaal 5.000 m² en waarbinnen:
 1. horeca is toegestaan tot een bruto-oppervlakte van maximaal 1.000 m²;
 2. een receptie, ontvangstruimte en aanverwante voorzieningen zijn toegestaan tot een bruto-oppervlakte van maximaal 1.500 m²;

-
3. detailhandel is toegestaan tot een bruto-oppervlakte van maximaal 300 m²;
 4. voorzieningen op het gebied van ontspanning en sport, en dienstverlening op het gebied van persoonlijke verzorging zijn toegestaan tot een bruto-oppervlakte van 600 m²;
- q. ter plaatse van de aanduiding 'ontsluiting' de gronden primair zijn bestemd voor de hoofdontsluiting;
 - r. ter plaatse van de aanduiding 'parkeerterrein' de gronden mede moeten kunnen worden gebruikt ter realisering van voldoende parkeerplaatsen voor het parkeren voor de centrale recreatieve voorziening c.q. dagrecreanten;
 - s. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van verkeer - calamiteiten-ontsluiting' de gronden mede moeten kunnen worden gebruikt als calamiteiten-ontsluiting;
 - t. de gronden mede zijn bestemd voor open water, met een oppervlakte van ten minste 8.000 m².

Artikel 5.4

Tot een gebruik, strijdig met deze bestemming, wordt in ieder geval gerekend:

1. het gebruik van de gronden en bouwwerken voor permanente bewoning;
- (...).