

# uitspraak

---

## RECHTBANK OOST-BRABANT

Zittingsplaats 's-Hertogenbosch

Bestuursrecht

zaaknummers: SHE 20/1256, SHE 20/1928, SHE 20/1985, SHE 20/1981, SHE 20/2007, SHE 20/2004, SHE 20/1967, SHE 20/2003, SHE 20/1987

### uitspraak van de meervoudige kamer van 24 februari 2021 in de zaak tussen

1. **P.S.M. Meulenbeld-Vissers**, te Blitterswijk,  
(gemachtigde: E. Scheepers),
2. **A.H. Maks**, te Heemskerk,
3. **H. Kokkeel**, te Bornerbroek,
4. **R.L.E. Verberkt** en **C.C.P.C. Verberkt- Kessels**, te Blitterswijk,
5. **J.H.M. Verberkt** en **A.P. Verberkt-Sondervan**, te Blitterswijk,
6. **C.M.E. Drentje-Smit** en **J. Drentje**, Monte Vibiano Vecchio (Italie),
7. **H.F. Schols** en **G. Schols-Tonneman**, te Roosendaal,
8. **R. Veldink**, te Blitterswijk,
9. **G. Verkoijen**, te Blitterswijk,

en

**het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Venray**, verweerder,  
(gemachtigde: mr. M.H.J. Seelen).

Als derde-partij heeft aan het geding deelgenomen: **Roekenbosch Ontwikkeling B.V.**, te Venray.

### Procesverloop

Bij besluit van 2 september 2019 (het primaire besluit) heeft verweerder aan Roekenbosch Ontwikkeling B.V. een omgevingsvergunning verleend voor de duur van 10 jaar voor het in gebruik nemen van 104 huisjes voor het huisvesten van arbeidsmigranten en woonurgenten op het recreatiepark Het Roekenbosch.

Bij het bestreden besluit van 8 juni 2020 heeft verweerder het bezwaar van eisers 6 niet-ontvankelijk verklaard, het bezwaar van de overige eisers ongegrond verklaard met verbetering van de motivering van het besluit en onder toevoeging van een vergunningsvoorschrift en aanvulling van de grondslag van de omgevingsvergunning.

Eisers hebben tegen het bestreden besluit afzonderlijk beroep ingesteld. Deze beroepen zijn bekend onder de hierboven genoemde zaaknummers. Het beroep van eisers 6 is geregistreerd onder zaaknummer SHE 20/2004.

Verweerder heeft een verweerschrift ingediend.

De zaken zijn behandeld op 12 januari 2021. Voor eiser 1 is C. Meulenbeld verschenen, alsmede de gemachtigde. Namens eisers 4 en 5 is R.L.E. Verberkt verschenen. Ook eisers 2, 3, 8 en 9 zijn verschenen. Verweerder heeft zich laten vertegenwoordigen door zijn gemachtigde. De derde-partij is, met bericht van verhindering, niet verschenen.

## Overwegingen

### *Inleiding*

1. In deze uitspraak zet de rechtbank eerst de relevante feiten op een rij. Daarna worden de beroepsgronden besproken. Eerst wordt het beroep van eisers 6 besproken, daarna het beroep niet tijdig beslissen van eisers 1 en daarna de overige beroepen. De rechtbank is van oordeel dat het bestreden besluit is genomen in strijd met de Omgevingsverordening Limburg 2014 (de Omgevingsverordening). De regelgeving die in de uitspraak wordt genoemd, staat in de bijlage bij deze uitspraak.

### *Feiten*

2. De rechtbank gaat uit van de volgende feiten.
- Het Roekenbosch is een bungalowpark met recreatiewoningen bij het dorp Blitterswijk. De recreatiewoningen zijn in eigendom bij verschillende eigenaren. De derde-partij heeft een groot aantal van de recreatiewoningen in eigendom. De eigenaren waren in het verleden verenigd in een coöperatieve vereniging, maar die vereniging is niet meer actief. Sommige woningen staan op eigen grond, andere woningen staan op grond die in erfpacht is uitgegeven door de gemeente Venray. Deze erfpacht loopt af op 31 december 2029.
  - Op het terrein is het bestemmingsplan "Buitengebied Oost Venray" van toepassing. In dit bestemmingsplan heeft het park de bestemming "Recreatie".
  - Verweerder heeft op 15 maart 2016 een omgevingsvergunning verleend voor het huisvesten van asielzoekers in recreatiewoningen op het park voor de duur van 5 jaar. Hiertegen is destijds bezwaar gemaakt en is een verzoek om voorlopige voorziening ingediend. De voorzieningenrechter van de rechtbank Limburg heeft het verzoek destijds afgewezen in de uitspraak van 3 juni 2016 (ECLI:NL:RBLIM:2016:4715). De vergunning is daarna onherroepelijk geworden. In 2019 werd geen gebruik meer gemaakt van deze omgevingsvergunning.
  - In 2018 heeft, onder leiding van bureau P2, overleg plaatsgevonden met onder andere eigenaren om een regeling in der minne te bereiken.
  - Op 29 januari 2019 is er een informatieavond gehouden voor omwonenden. De gemeenteraad van Venray heeft op 12 februari 2019 ingestemd met de afbouw van het recreatiepark. Tevens heeft de gemeenteraad ingestemd met de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten en woonurgenten (mensen die dringend een woning nodig hebben) op het recreatiepark voor een periode van 10 jaar. In 60 bestaande recreatiewoningen zullen 250 arbeidsmigranten worden gehuisvest en 44 recreatiewoningen worden ingezet voor de huisvesting van woonurgenten. Deze huisjes liggen verspreid over het park. Met de beoogde ontwikkeling wordt de sanering bekostigd. Dit is in lijn met het Actieprogramma Vrijtijdseconomie 2018-2025, waarin staat dat de gemeente slechte parken met weinig perspectief zal aanpakken. Dit actieprogramma is door acht gemeenteraden in Noord-Limburg, waaronder de gemeenteraad van Venray vastgesteld.
  - Alle eisers, met uitzondering van eiser 8, zijn eigenaar van één of meer huisjes op het park. Eén eiser woont er permanent. De andere eisers verhuren de huisjes voor recreatief gebruik. Eiser 8 woont in de directe omgeving van het park.

- Nadat de omgevingsvergunning op 2 september 2019 is verleend, is gebruik gemaakt van de omgevingsvergunning voor de huisvesting van arbeidsmigranten en woonurgenten.

#### *Het beroep van eisers 6*

3.1 Bij het bestreden besluit is het bezwaar van eisers 6 niet-ontvankelijk verklaard. Verweerder heeft hun bezwaarschrift op 10 oktober 2019 per e-mail ontvangen. Bij brief van 23 oktober 2019 zijn eisers 6 in de gelegenheid gesteld de gronden van bezwaar uiterlijk 15 november 2019 in te dienen per post, of via een apart formulier op de website van de gemeente Venray. Zij hebben op 15 november 2019 de aanvulling van het bezwaarschrift per e-mail ingediend. Eisers 6 vinden dat verweerder te weinig rekening heeft gehouden met de omstandigheid dat de postbezorging op het Italiaanse platteland te wensen overlaat.

3.2 In artikel 2:15 eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) is bepaald dat een bericht elektronisch naar een bestuursorgaan kan worden verzonden, voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Het tweede lid van dit artikel geeft de bevoegdheid de op die wijze toegezonden gegevens te weigeren. Op de website van de gemeente Venray staat dat een bezwaarschrift niet kan worden gemaïld. De rechtbank is van oordeel dat het bezwaarschrift is ingediend in strijd met artikel 2:15 van de Awb. Op grond van artikel 6:6, onder b, van de Awb kan het bezwaarschrift niet ontvankelijk worden verklaard, mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.

3.3 De rechtbank stelt vast dat verweerder aan eisers 6 de gelegenheid heeft geboden om het verzuim te herstellen, maar dat eisers 6 hiervan geen gebruik hebben gemaakt. De door eisers aangevoerde omstandigheid van een gebrekkige postbezorging in Italië is geen reden voor een ander oordeel, omdat eisers 6 voldoende tijd hebben gehad om een brief naar verweerder te sturen, een derde in te schakelen om dit te laten doen of om via de website van de gemeente Venray bezwaar te maken. Verweerder mocht het bezwaar van eisers 6 niet-ontvankelijk verklaren. Het beroep van eisers 6 is daarom ongegrond. Eisers 6 hebben dezelfde beroepsgronden aangevoerd als de overige eisers. Die beroepsgronden worden hierna inhoudelijk behandeld. Omdat het beroep van eisers 6 al ongegrond is vanwege de niet-ontvankelijkheid van hun bezwaar, heeft het oordeel van de rechtbank over die beroepsgronden geen betrekking op het beroep van eisers 6. Als hierna in het algemeen wordt gesproken over eisers, worden hiermee dan ook niet eisers 6 bedoeld.

#### *Het beroep niet tijdig beslissen van eisers 1 en het verzoek om vergoeding van proceskosten in de bezwaarfase*

4.1 Eiser 1 heeft op 29 april 2020 beroep ingesteld tegen het niet tijdig beslissen op het bezwaarschrift, op 14 oktober 2019 bezwaar gemaakt. De termijn om te beslissen op dat bezwaar was verstreken toen zij verweerder op 26 maart 2020 in gebreke heeft gesteld. Nu niet anders is gebleken, wordt deze geacht te zijn ontvangen op 27 maart 2020. De eerste dag dat een dwangsom verschuldigd is, is daarom 11 april 2020. De dwangsom wordt op grond van artikel 4:17, eerste lid van de Awb voor ten hoogste 42 dagen verbeurd. Die volledige termijn is verstreken zonder dat verweerder een besluit heeft genomen, nu dit eerst op 8 juni 2020 is gebeurd. De rechtbank stelt deze dwangsom, gelet op artikel 4:17 van de Awb, vast op een bedrag van € 1.442,00.

4.2 Eiser 1 maakt verder aanspraak op vergoeding van de kosten van beroepsmatig verleende rechtsbijstand in de bezwaarfase. In het bestreden besluit zijn de bezwaren van

eiser 1 ongegrond verklaard en is geen proceskostenvergoeding toegekend. De rechtbank stelt echter vast dat de omgevingsvergunning wel is herroepen, voor zover daarin geen vergunningsvoorschriften waren opgenomen ten aanzien van de maximale verblijfsduur van de huisvesting van arbeidsmigranten. Verweerder heeft in het bestreden besluit een extra voorschrift verbonden aan de omgevingsvergunning. Eiser 1 heeft terecht opgemerkt dat zij daarom aanspraak kan maken op een vergoeding van de kosten van beroepsmatig verleende rechtsbijstand in de bezwaarfase. De rechtbank zal de hoogte van de vergoeding hierna in rechtsoverweging 14 vaststellen.

#### *Bespreking van de inhoudelijke beroepsgronden*

5.1 Eisers zijn van mening dat verweerder niet bevoegd was om met toepassing van artikel 4, elfde lid, van bijlage II bij het Besluit omgevingsrecht (Bor) vergunning te verlenen voor het huisvesten van woonurgenten. Zij stellen dat voor het toestaan van permanente bewoning van recreatiewoningen in het Bor artikel 4, tiende lid, van bijlage II bij het Bor is bedoeld. Het gebruik van een recreatiewoning voor bewoning dat niet voldoet aan de eisen in het tiende lid, kan niet worden vergund artikel 4, elfde lid, van bijlage II bij het Bor, aldus eisers.

5.2 In het primaire besluit is de huisvesting van arbeidsmigranten vergund met toepassing van artikel 4, negende lid, van bijlage II bij het Bor en daar is een termijn van 10 jaar aan verbonden. De huisvesting van woonurgenten is vergund met toepassing van artikel 4, elfde lid, van bijlage II van het Bor. Deze bevoegdheid kan alleen worden gebruikt voor 'ander' gebruik van gronden of bouwwerken dan bedoeld in de onderdelen 1 tot en met 10 van artikel 4 van bijlage II van het Bor, voor een termijn van ten hoogste tien jaar. In het tiende lid is een bevoegdheid opgenomen voor het afwijken van het bestemmingsplan ten behoeve van het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning, mits wordt voldaan aan de in dit lid genoemde eisen. Vast staat dat aan deze eisen niet wordt voldaan, omdat de woonurgenten de recreatiewoningen niet in 2003 en daarna onafgebroken in gebruik hebben gehad.

5.3 Wat bedoelt de wetgever nu met 'ander gebruik'? De rechtbank acht daarvoor twee lezingen denkbaar. Als men de categorie van gevallen in het tiende lid leest als de activiteit "het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning die voldoet aan de daar genoemde eisen", is het gebruiken van een recreatiewoning die niet aan die eisen voldoet, een "ander gebruik" zoals genoemd in artikel 4, elfde lid van bijlage II bij het Bor. Als men deze categorie leest als de activiteit "het gebruiken van een recreatiewoning voor bewoning", die verder wordt ingeperkt door de eisen voor toepassing van de afwijkbevoegdheid als bedoeld in het tiende lid, (waar het woord "mits" op lijkt te duiden), kan het bewonen van een recreatiewoning niet worden aangemerkt als een "ander gebruik" zoals genoemd in artikel 4, elfde lid, van bijlage II bij het Bor.

5.4 De rechtbank is 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, tiende lid, van bijlage II van het Bor, verweerder bevoegd is om af te wijken van het bestemmingsplan voor het permanent wonen in een recreatiewoning met een maximale periode van 10 jaar. Het door de derde-partij aangevraagde gebruik kan niet worden vergund met de toepassing van het tiende lid. Het gebruik kan dus wel als ander gebruik worden vergund met de bevoegdheid in het elfde lid van artikel 4 bijlage II van het Bor. De rechtbank heeft 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 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (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. Deze beroepsgrond faalt.

6.1 Eisers wijzen op de eerder verleende omgevingsvergunning voor het tijdelijk huisvesten van asielzoekers. Het is volgens hen niet toegestaan om daarna nog eens voor een termijn van 10 jaar af te wijken. Zij beschouwen arbeidsmigranten als “andere vreemdelingen”, zoals genoemd in artikel 4, negende lid, van bijlage II bij het Bor.

6.2 Volgens verweerder kan voor een andere activiteit wel opnieuw een vergunning voor een termijn van 10 jaar worden verleend. Het bieden van onderdak aan asielzoekers is volgens verweerder een andere activiteit dan het huisvesten van arbeidsmigranten (logiesfunctie voor werknemers) en woonurgenten. Hiervoor kan dan ook voor een periode van 10 jaar een afwijking van het bestemmingsplan worden toegestaan.

6.3 Uit de tekst van artikel 4, aanhef en elfde lid, van bijlage II bij het Bor volgt dat voor een gebruik in strijd met het bestemmingsplan voor een periode van ten hoogste tien jaar vergunning kan worden verleend. De beperking tot een periode van maximaal tien jaar geldt blijkens de toelichting bij het elfde lid (nota van toelichting, blz. 55 en 56; Stb. 2014, 333) ook, indien meerdere keren voor hetzelfde strijdige gebruik een tijdelijke vergunning wordt verleend. De totale tijdsduur van de vergunningen mag daarbij de maximale periode van tien jaar niet overschrijden. Uit de tekst van het Bor of de wetsgeschiedenis volgt niet dat verweerder na verloop van de termijn van 10 jaar voor een andersoortig gebruik niet weer een tijdelijke omgevingsvergunning mag verlenen. De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (Afdeling) heeft in de uitspraak van 22 februari 2017, (ECLI:NL:RVS:2017:487) geoordeeld dat, de termijn van tien jaar aanvangt bij de eerste verlening van een tijdelijke vergunning voor het strijdige gebruik, ook als die eerste vergunning op een andere grondslag is verleend dan artikel 4, aanhef en elfde lid, van bijlage II bij het Bor.

6.4 De rechtbank overweegt dat verweerder voor de verlening van een omgevingsvergunning voor het huisvesten van arbeidsmigranten artikel 4, negende lid, van bijlage II bij het Bor heeft gebruikt. Ook eerder, voor de opvang van asielzoekers, heeft verweerder een omgevingsvergunning verleend met gebruikmaking van artikel 4, negende lid, van bijlage II bij het Bor, voor een termijn van 5 jaar. De rechtbank beschouwt het huisvesten van woonurgenten en arbeidsmigranten niet als hetzelfde gebruik als het huisvesten van asielzoekers. Het huisvesten van asielzoekers, is in planologisch opzicht te onderscheiden van het gebruik van de woonurgenten. Dat uit zich onder meer in het gebruik dat de asielzoekers maakten van centrale voorzieningen en in de behoefte aan parkeervoorzieningen. Het feit dat asielzoekers en arbeidsmigranten beide groepen zijn die uit het buitenland afkomstig zijn, is niet relevant. Deze beroepsgrond slaagt niet.

7.1 Enkele eisers voeren aan dat het tijdelijke gebruik voor de huisvesting van arbeidsmigranten en woonurgenten niet onomkeerbaar is. Weliswaar kan na het verstrijken van de termijn het gebruik worden beëindigd maar de omgevingsvergunning is gericht op sanering van het recreatiepark zodat het gebied teruggegeven wordt.

7.2 Verweerder stelt dat het gebruik na het verstrijken van de termijn zonder onomkeerbare gevolgen beëindigd kan worden.

7.3 De rechtbank is met verweerder van oordeel dat de tijdelijke afwijking van het bestemmingsplan ziet op het huisvesten van arbeidsmigranten en woonurgenten in een aantal bestaande recreatiewoningen. Dit gebruik kan na het verstrijken van de termijn van 10 jaar zonder onomkeerbare gevolgen beëindigd worden. Hiervoor is het niet noodzakelijk de huisjes te slopen. Wat betreft het betoog van eisers dat sanering van het recreatiepark onomkeerbaar is, overweegt de rechtbank dat de omgevingsvergunning uitsluitend voorziet in de huisvesting van arbeidsmigranten en woonurgenten. De rechtbank heeft ook kennis genomen van de plannen van de gemeente om het recreatiepark te saneren, maar daarover is nog geen besluit genomen dat rechtens de sanering mogelijk maakt van de recreatiewoningen die onderdeel zijn van de omgevingsvergunning die nu aan de orde is.

8.1 Eisers voeren verder aan dat het verlenen van de omgevingsvergunning in strijd is met de artikelen 2.5.1 tot en met 2.5.3 van de Omgevingsverordening. Er vindt nog altijd verblijfsrecreatief gebruik plaats op het terrein in ongeveer vijftientig recreatiewoningen van eisers en andere particuliere eigenaren. De samenloop tussen het gebruik voor de huisvesting van arbeidsmigranten en recreatief gebruik is niet toegestaan op grond van artikel 2.5.3, eerste lid, onder c, van de Omgevingsverordening. Het gebruik van recreatiewoningen voor permanent wonen door woonurgenten is niet toegestaan op grond van artikel 2.5.1 van de Omgevingsverordening. Volgens eisers is hiervoor geen ontheffing verleend door het college van gedeputeerde staten van de Provincie Limburg (GS). De brief van GS van 19 mei 2020 kan niet worden aangemerkt als een ontheffing van de Omgevingsverordening. Bovendien zijn alle positieve overwegingen van GS in die brief gericht op de toekomst en moeten deze nog vast worden gelegd in een nieuwe provinciale verordening.

8.2 Verweerder heeft het bestreden besluit genomen met verwijzing naar de brief van GS van 19 mei 2020, die hij beschouwt als een ontheffing van de Omgevingsverordening. Verweerder stelt dat de artikelen 2.5.1 tot en met 2.5.3 van de Omgevingsverordening niet strekken tot bescherming van de belangen van eisers en dus niet kunnen leiden tot een vernietiging van het bestreden besluit. Verweerder beroept zich op artikel 8:69a van de Awb. Hij wijst er hierbij op dat uit de toelichting van de Omgevingsverordening blijkt dat deze artikelen zijn bedoeld om te voorkomen dat recreatieparken permanent worden bewoond en niet meer recreatief worden gebruikt, waardoor de behoefte aan nieuwe recreatieparken zou kunnen ontstaan, met een ongewenste verdere verstedelijking van het buitengebied tot gevolg. Verder benadrukt verweerder dat door het bestreden besluit de mogelijkheid wordt gecreëerd om het park Roekenbosch over 10 jaar te saneren.

8.3 Artikel 8:69a van de Awb bepaalt dat de bestuursrechter een besluit niet vernietigt op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept. Naar het oordeel van de rechtbank strekken de artikelen 2.5.1 tot en met 2.5.3 van de Omgevingsverordening ook tot bescherming van de belangen van overige eigenaren van recreatiewoningen op het park en

van omwonenden van het park. Deze artikelen beogen een vermenging (samenloop) van verschillende vormen van het gebruik op een recreatiepark te voorkomen. De artikelen in de Omgevingsverordening strekken ook tot bescherming van de belangen van eisers. Het verbod op samenloop van huisvesting van arbeidsmigranten en recreatief gebruik op een recreatieterrein is ingegeven door de vrees voor imagoschade voor het betrokken recreatiebedrijf. De eisers die huisjes verhuren hebben ook last van deze imagoschade als deze leidt tot een verminderde verhuurbaarheid van de huisjes. De artikelen zijn ook opgenomen om ongewenste toevoegingen aan de woningmarkt te voorkomen en als gevolg van deze bewoning extra versterking in het buitengebied. Dat is juist wat hier mogelijk in de nabijheid van het recreatiepark zou kunnen gebeuren.

8.4 De rechtbank stelt vast dat de artikelen 2.5.1 tot en met 2.5.3 van de Omgevingsverordening van toepassing zijn op het primaire besluit, gelet op artikel 2.1.1 van de Omgevingsverordening. De huisvesting van woonurgenten en arbeidsmigranten is in strijd met de artikelen 2.5.1 tot en met 2.5.3 van de Omgevingsverordening. Dat wordt door verweerder ook erkend. GS merken het ook op in hun brief van 19 mei 2020. GS kunnen ontheffing verlenen van de artikelen 2.5.1 tot en met 2.5.3 van de Omgevingsverordening. De rechtbank is echter van oordeel dat de brief van 19 mei 2020 geen ontheffing in de zin van de Omgevingsverordening is om de volgende redenen:

- De brief van 19 mei 2020 kwalificeert als een standpuntbepaling, maar niet als een formele ontheffing. In de brief wordt niet uitdrukkelijk ontheffing verleend van de Omgevingsverordening, maar volstaan met de overweging dat GS de Pilot Roekenbosch ondersteunt. De brief geeft niet aan of en hoe GS rekening houden met de belangen van de overige eigenaren van recreatiewoningen op het park. Ook wordt in de brief niet ingegaan op de criteria die zijn opgenomen in artikel 2.5.3 van de Omgevingsverordening en de motieven om in principe geen medegebruik op recreatieparken toe te staan. GS verwijzen wel naar de concept-Omgevingsverordening die kennelijk in voorbereiding is, maar merkt ook terecht op dat niet hij maar provinciale staten van de Provincie Limburg bevoegd is om deze nieuwe Omgevingsverordening vast te stellen.
- Daarnaast stelt de rechtbank vast dat GS voor het verlenen van een ontheffing de uitgebreide voorbereidingsprocedure moet doorlopen op grond van artikel 8.1.1 van de Omgevingsverordening en dat heeft GS niet gedaan. Eisers en andere belanghebbenden hebben dus ook geen mogelijkheid gehad om hun zienswijzen op een eventueel voornemen om ontheffing te verlenen voor te leggen aan GS. Zij hebben geen invloed kunnen uitoefenen op deze standpuntbepaling en zijn hierdoor in hun belangen geschaad.
- GS heeft ook geen toepassing gegeven aan artikel 8.1.1, tweede lid, van de Omgevingsverordening, of advies gevraagd als bedoeld in artikel 8.1.1, derde lid, van de Omgevingsverordening.

8.5 Ingevolge artikel 4.1a, tweede lid, van de Wet ruimtelijke ordening (Wro) wordt een ontheffing van een provinciale verordening als bedoeld in artikel 4.1, eerste lid, van de Wro, die wordt aangevraagd met het oog op een voorgenomen besluit tot verlening van een omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2° of 3°, van de Wabo van het bestemmingsplan, afgeweken, aangemerkt als een verklaring van geen bedenkingen als bedoeld in artikel 2.27, eerste lid, van de Wabo. Ingevolge artikel 3.10, eerste lid van de Wabo is in dat geval de uitgebreide voorbereidingsprocedure van toepassing op het verlenen van de omgevingsvergunning. Verweerder heeft een ontheffing aangevraagd na de hoorzitting over de bezwaren, maar heeft niet de daarna noodzakelijke uitgebreide voorbereidingsprocedure doorlopen. In plaats daarvan heeft verweerder het

---

bestreden besluit genomen zonder eisers in de bezwaarfase te horen of te laten reageren op de brief van GS van 19 mei 2020. Eisers zijn hierdoor in hun belangen geschaad zodat er geen enkele aanleiding is dit gebrek te passeren met toepassing van artikel 6:22 van de Awb.

8.6 De rechtbank concludeert dat de strijdigheid met artikelen 2.5.1 tot en met 2.5.3 van de Omgevingsverordening niet wordt opgeheven met de brief van GS van 19 mei 2020. Het bestreden besluit is daarom genomen in strijd met de Omgevingsverordening. Het is ook in strijd met artikel 3.10, eerste lid, aanhef en onder e, van de Wabo genomen.

9.1 Eisers vinden dat de belangen van de particuliere eigenaren onvoldoende zijn meegewogen bij het nemen van het besluit. Door de omgevingsvergunning worden de recreatiewoningen nagenoeg onverhuurbaar, terwijl de particuliere eigenaren geen aanspraak kunnen maken op enige vergoeding. De resterende eigenaren zijn niet van tevoren in enig overleg betrokken en zijn niet gekend in de uiteindelijke besluitvorming. De omgevingsvergunning is verleend om de sanering van het park te kunnen financieren, maar eisers hebben hier geen profijt van. Bovendien zijn de gemaakte afspraken tussen verweerder, vergunninghoudster en andere partijen hierover geheim. Eisers stellen dat verweerder onvoldoende heeft onderzocht of er wel een noodzaak is voor de huisvesting van arbeidsmigranten en of dit wel op deze plek moet. De noodzaak voor het huisvesten van arbeidsmigranten en woonurgente volgt enkel uit de noodgedwongen opzet van een "verdienmodel" ten behoeve van de sanering van het park Roekenbosch.

9.2 Verweerder heeft zich op het standpunt gesteld dat het park als recreatief bedrijf geen toekomst meer heeft. De gemeenteraad heeft daarom op 12 februari 2019 ingestemd met de afbouw van het recreatiepark. Er is geprobeerd te komen tot een door alle stakeholders gedragen toekomstperspectief. Onder leiding van bureau P2 heeft een overleg plaatsgevonden, nadat een inventarisatie was gemaakt van alle belanghebbende stakeholders en deze de bereidheid tot deelname hadden uitgesproken. Uit de eindrapportage van bureau P2 is echter gebleken dat het proces niet tot het gewenste eindresultaat, een door alle deelnemers gedragen toekomstscenario, heeft geleid. Om een einde te maken aan de ontstane moeilijk beheersbare situatie en op termijn een einde te maken aan de versnipperde eigendomssituatie, is met de derde-partij een overeenkomst gesloten, met als doel het afbouwen van het vakantiepark Het Roekenbosch per 31 december 2029 (de datum van het einde van de erfpachtovereenkomst). De leden van de coöperatieve vereniging die het hier niet mee eens zijn, kunnen hun huisje recreatief (laten) gebruiken tot het einde van de erfpacht op 31 december 2029. De gemeenteraad heeft dit aanvaardbaar geacht. De beoogde ontwikkeling past volgens verweerder binnen de beleidsnotitie huisvesting arbeidsmigranten van zowel de provincie als de gemeente. Het is niet mogelijk om in de omgeving gebruik te maken van de reguliere woningvoorraad, of van bestaande bebouwing om in de vraag naar het groeiend tekort aan verblijfsplaatsen voor arbeidsmigranten in de regio te kunnen voorzien. In paragraaf 3.1.2. van de ruimtelijke onderbouwing is de urgente situatie van huisvesting voor arbeidsmigranten weergegeven. Huisvesting van arbeidsmigranten binnen de reguliere woningvoorraad is niet toereikend. Ook zijn er geen gebouwen beschikbaar die op zeer korte termijn verbouwd kunnen worden voor huisvesting van arbeidsmigranten.

9.3 De rechtbank is van oordeel dat de enkele verwijzing naar het plaatsgevonden overleg, waarbij eisers en de andere eigenaren niet met het voorstel van de gemeente hebben ingestemd, of naar het besluit van de gemeenteraad nog geen inzichtelijke belangenafweging oplevert. Daarmee is het onduidelijk hoe de belangen van de particuliere eigenaren zijn meegewogen bij het nemen van het besluit dat nu aan de orde is. Weliswaar heeft verweerder

de noodzaak voor het huisvesten van arbeidsmigranten voldoende onderbouwd, maar verweerder heeft de gevolgen die het besluit voor de overige eigenaren heeft hierbij onvoldoende betrokken. De overige eigenaren zijn met het plan dat moet leiden tot afbouw van het vakantiepark in feite voor het blok gezet. Dat gaat de rechtbank te ver. Dit zou mogelijk anders zijn als de overige eigenaren onredelijke eisen zouden hebben gesteld aan het verlenen van medewerking aan de afbouw van het park, maar dat heeft verweerder niet gesteld of inzichtelijk gemaakt. Verweerder heeft in het bestreden besluit niet gemotiveerd uiteengezet waarom hij het gebruik voor het huisvesten van de arbeidsmigranten en woonurgenten, samen vindt gaan met de verhuur van de overige woningen aan recreanten. Ook in de ruimtelijke onderbouwing staan daarover geen overwegingen. In dat verband is niet gebleken of en hoe verweerder aan de overige eigenaren enige vorm van compensatie heeft aangeboden. Verder heeft verweerder verzuimd om in de omgevingsvergunning en het bestreden besluit voorschriften op te nemen die in het kader van een goed woon –en recreatieklimaat, het mogelijk maken om zelf handhavend op te treden, indien het vergunde gebruik leidt tot overlast bij overige gebruikers op het park of omwonenden van het park. Slechts de beheerder kan toezien op naleving van de huisreglementen. Verweerder heeft geen invloed op de inhoud van deze reglementen en kan naleving van deze reglementen niet afdwingen.

De rechtbank concludeert dat de motivering van het bestreden besluit eenzijdig ingaat op het belang van de huisvesting van de woonurgenten en de arbeidsmigranten, en het ontbreken van het bereiken van overeenstemming tijdens de zogenoemde overlegtafel. Verweerder heeft daarmee de belangen van de overige eigenaren niet goed meegewogen in de omgevingsvergunning en het bestreden besluit. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:46, eerste lid, gelezen in verbinding met artikel 3:4, eerste lid, van de Awb.

10.1 Eisers 1 en 7 vrezen parkeeroverlast vanwege het vergunde gebruik. Zij stellen dat niet bij alle recreatiewoningen voor woonurgenten voldoende plek is voor minimaal 2 auto's. Sommige bungalows liggen op een heuvel, of zijn alleen via een trap bereikbaar.

10.2 Verweerder stelt zich op het standpunt dat in de ruimtelijke onderbouwing (bijlage van het bestreden besluit) van 2 september 2019 is gemotiveerd dat alle woningen die gebruikt worden door woonurgenten per auto bereikbaar zijn en voldoende plek op eigen terrein hebben om twee auto's te parkeren.

10.3 De rechtbank begrijpt dat het de bedoeling is dat arbeidsmigranten parkeren op het centrale parkeerterrein. Daar lijkt voldoende ruimte te zijn en eisers hebben dit niet bestreden. Volgens de ruimtelijke onderbouwing is er een parkeerbehoefte van 2 parkeerplekken per huisje dat wordt gebruikt door woonurgenten. Zij parkeren dan kennelijk bij de huisjes. De rechtbank is van oordeel dat verweerder in het licht van de bezwaren van eisers onvoldoende heeft onderzocht of bij ieder huisje dat wordt gebruikt door woonurgenten ook twee parkeerplekken zijn die goed bereikbaar zijn en waarvan het gebruik het verkeer op het park niet onevenredig belemmert. De enkele verwijzing naar de ruimtelijke onderbouwing is onvoldoende. Dit betoog slaagt. Het bestreden besluit is in zoverre in strijd met artikel 3:46, eerste lid, van de Awb.

11.1 Eisers weten niet of de omliggende wegen de verkeersbewegingen van de arbeidsmigranten en woonurgenten wel kunnen verwerken. Dit zijn veel meer verkeersbewegingen en er zijn ook piekmomenten. Dit is niet onderzocht door verweerder.

11.2 Verweerder stelt zich op het standpunt dat in de ruimtelijke onderbouwing van de onderhavige omgevingsvergunning is onderbouwd dat de beoogde ontwikkeling weliswaar

in een beperkte toename van het aantal verkeersbewegingen resulteert, maar dat het hierbij gaat om andersoortige verkeersbewegingen. Bovendien zullen de verkeersbewegingen verspreid zijn over de dag. De omliggende wegen kunnen het beperkt aantal extra verkeersbewegingen prima verwerken.

11.3 Dit aspect is volgens de rechtbank in de ruimtelijke onderbouwing voldoende onderzocht. Weliswaar zijn er wat meer verkeersbewegingen vanwege het huisvesten van arbeidsmigranten ten opzichte van de autonome situatie (een volledig gebruik van het park voor recreatief gebruik), maar eisers hebben onvoldoende bestreden dat de omliggende wegen het beperkte aantal verkeersbewegingen niet zouden kunnen verwerken.

#### *Conclusie*

12. De rechtbank komt tot de volgende conclusies. Het beroep van eisers 6 is ongegrond. De overige beroepen zijn gegrond. Het bestreden besluit komt voor vernietiging in aanmerking.

De rechtbank ziet aanleiding zelf in de zaak te voorzien. De rechtbank herroept het primaire besluit en bepaalt dat verweerder een nieuw besluit moet nemen op de aanvraag van de derde-partij met inachtneming van deze uitspraak. De rechtbank is hiervoor tot het oordeel gekomen dat een ontheffing van de Omgevingsverordening noodzakelijk is. De uitgebreide voorbereidingsprocedure zal hoe dan ook moeten worden doorlopen. De rechtbank ziet geen aanleiding voor een bestuurlijke lus omdat er meerdere oplossingsrichtingen denkbaar zijn in het conflict tussen partijen. Bovendien is er kennelijk een nieuwe provinciale Omgevingsverordening in voorbereiding. Onder deze omstandigheden is een bestuurlijke lus geen doelmatige en efficiënte wijze van afdoening. Verweerder zal daarom een nieuw besluit moeten nemen met inachtneming van deze uitspraak. De rechtbank stelt hiervoor een termijn van zes maanden.

De rechtbank ziet wel aanleiding een voorlopige voorziening te treffen omdat een deel van de huisjes nu al in gebruik is. Het vernietigen van het primaire besluit heeft tot gevolg dat dit gebruik in strijd is met het bestemmingsplan. De rechtbank treft daarom de voorlopige voorziening dat de personen die op het moment van deze uitspraak gebruik maken van de recreatiewoningen, dit gebruik gedurende maximaal zes maanden mogen voortzetten. Dat betekent dus dat er geen nieuwe gebruikers mogen komen in de recreatiewoningen, ook niet als huidige gebruikers het gebruik binnen zes maanden staken.

13. Omdat de rechtbank het beroep gegrond verklaart, bepaalt de rechtbank dat verweerder aan eisers het door hun betaalde griffierecht moet vergoeden (ofwel € 178,00 per groep eisers, zoals in de kop van deze uitspraak aangegeven) met uitzondering van eisers 6.

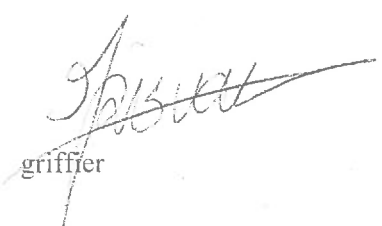
14. De rechtbank veroordeelt verweerder in de door eiser 1 gemaakte proceskosten. Deze kosten stelt de rechtbank, met inachtneming van het Besluit proceskosten bestuursrecht, vast op € 2.136,00 voor de door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand (1 punt voor het indienen van het bezwaarschrift, 1 punt voor het verschijnen ter hoorzitting, 1 punt voor het indienen van het beroepschrift en 1 punt voor het verschijnen ter zitting, waarde per punt € 534,00, wegingsfactor 1).

## Beslissing

De rechtbank:

- verklaart het beroep van eisers 6 ongegrond;
- verklaart de overige beroepen gegrond;
- vernietigt het bestreden besluit, voor zover hierin de ingediende bezwaren ongegrond zijn verklaard;
- herroept het primaire besluit en draagt verweerder op binnen zes maanden na dagtekening van deze uitspraak een nieuw besluit op de aanvraag te nemen, met inachtneming van deze uitspraak;
- bepaalt dat deze uitspraak in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dit is vernietigd;
- treft de voorlopige voorziening dat de personen die op dit moment gebruik maken van de recreatiewoningen op basis van het vernietigde primaire besluit, dit gebruik maximaal zes maanden na dagtekening van deze uitspraak mogen voortzetten;
- stelt de door verweerder verbeurde dwangsom vast op een bedrag van € 1.442,00, te voldoen aan eiser 1;
- draagt verweerder op om eisers afzonderlijk, met uitzondering van eisers 6, het betaalde griffierecht van € 178,00 te vergoeden;
- veroordeelt verweerder in de proceskosten van eiser 1 tot een bedrag van € 2.136,00.

Deze uitspraak is gedaan door mr. M.J.H.M Verhoeven, voorzitter, en mr. D.J. de Lange en mr. J.A.W. Huijben, leden, in aanwezigheid van mr. I.M.C. van Og, griffier. De uitspraak is in het openbaar geschied op 24 februari 2021.



griffier



voorzitter

Afschrift verzonden aan partijen op: 25 FEB 2021

## Rechtsmiddel

Tegen deze uitspraak kan binnen zes weken na de dag van verzending daarvan hoger beroep worden ingesteld bij de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State.

---

## **Bijlage**

### **Artikelen Omgevingsverordening Limburg 2014**

#### **Artikel 2.1.1 Begrippen**

In dit hoofdstuk wordt verstaan onder:

Ruimtelijk plan:

- –bestemmingsplan als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening; (...)
- –omgevingsvergunning waarbij met toepassing van artikel 2.12, eerste lid, onderdeel a, onder 2° van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht, van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken onder toepassing van het bepaalde in lid 9 of lid 11 van artikel 4, Bijlage II van het Besluit omgevingsrecht (Bor);

#### **Artikel 2.5.1 Verbod wijzigen bestemming**

Het is niet toegestaan de bestemming van recreatieverblijven te wijzigen naar een bestemming die wonen mogelijk maakt.

#### **Artikel 2.5.2 Verbod wonen in recreatieverblijven**

Een ruimtelijk plan bevat geen bepalingen die het wonen in recreatieverblijven mogelijk maken.

#### **Artikel 2.5.3 Huisvesting short-stay arbeidsmigranten op recreatieterreinen**

1. Het bepaalde in artikel 2.5.2 is niet van toepassing op tijdelijke huisvesting van short-stay arbeidsmigranten op recreatieterreinen voor de duur van maximaal 10 jaar, onder de voorwaarde dat:

- a) er geen huisvesting mogelijk is binnen de regio in bestaande woningen in of nabij het bestaand bebouwd gebied van steden en dorpen; en
- b) er geen huisvesting mogelijk is binnen overige bebouwing in of nabij het bestaand bebouwd gebied van steden en dorpen; en
- c) er op het recreatieterrein geen samenloop is met verblijfsrecreatief gebruik; en
- d) er duidelijke en bindende afspraken zijn gemaakt over de sanering of revitalisering van de recreatieterreinen na afloop van de tijdelijke huisvesting.

2. De toelichting bij het ruimtelijk plan bevat een verantwoording van de wijze waarop invulling is gegeven aan het bepaalde in het eerste lid.

#### **Artikel 8.1.1 Ontheffingen**

1. Op de voorbereiding van besluiten inzake ontheffingen krachtens deze verordening is de uniforme openbare voorbereidingsprocedure van afdeling 3.4 van de Algemene wet bestuursrecht van toepassing. Daarbij geldt tevens het volgende lid.

2. Gedeputeerde staten kunnen de toepassing van de uniforme openbare voorbereidingsprocedure geheel of gedeeltelijk achterwege laten indien uit het oogpunt van bescherming van het milieu redelijkerwijs geen zienswijzen zijn te verwachten of indien de aanvraag betrekking heeft op een handeling waarvan de uitvoering als gevolg van een buitengewone omstandigheid op korte termijn nodig is.

3. Gedeputeerde staten stellen het college van burgemeester en wethouders van de betrokken gemeente, de waterbeheerder en het betrokken drinkwaterbedrijf voor zover het hun belangen betreft, in de gelegenheid advies uit te brengen.

---

#### **Artikel 4 bijlage II Besluit Omgevingsrecht**

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<sup>o</sup>, van de wet van het bestemmingsplan of de beheersverordening wordt afgeweken, komen in aanmerking:

9. het gebruiken van bouwwerken, eventueel in samenhang met bouwactiviteiten die de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet vergroten, en van bij die bouwwerken aansluitend terrein, mits, voor zover gelegen buiten de bebouwde kom, het uitsluitend betreft een logiesfunctie voor werknemers of de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen;

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.

#### **Algemene wet bestuursrecht**

##### **Artikel 2:15 Awb**

1 Een bericht kan elektronisch naar een bestuursorgaan worden verzonden voor zover het bestuursorgaan kenbaar heeft gemaakt dat deze weg is geopend. Het bestuursorgaan kan nadere eisen stellen aan het gebruik van de elektronische weg.

2 Een bestuursorgaan kan elektronisch verschaft gegevens en bescheiden weigeren voor zover de aanvaarding daarvan tot een onevenredige belasting voor het bestuursorgaan zou leiden.

3 Een bestuursorgaan kan een elektronisch verzonden bericht weigeren voor zover de betrouwbaarheid of vertrouwelijkheid van dit bericht onvoldoende is gewaarborgd, gelet op de aard en de inhoud van het bericht en het doel waarvoor het wordt gebruikt.

4 Het bestuursorgaan deelt een weigering op grond van dit artikel zo spoedig mogelijk aan de afzender mede.

##### **Artikel 4:17**

Indien een beschikking op aanvraag niet tijdig wordt gegeven, verbeurt het bestuursorgaan aan de aanvrager een dwangsom voor elke dag dat het in gebreke is, doch voor ten hoogste 42 dagen. De Algemene termijnenwet is op laatstgenoemde termijn niet van toepassing.

2 De dwangsom bedraagt de eerste veertien dagen € 23 per dag, de daaropvolgende veertien dagen € 35 per dag en de overige dagen € 45 per dag.

3 De eerste dag waarover de dwangsom verschuldigd is, is de dag waarop twee weken zijn verstreken na de dag waarop de termijn voor het geven van de beschikking is verstreken en het bestuursorgaan van de aanvrager een schriftelijke ingebrekestelling heeft ontvangen.

4 Indien de aanvraag elektronisch kon worden gedaan, is artikel 4:3a van overeenkomstige toepassing op de ingebrekestelling.

5 Beroep tegen het niet tijdig geven van de beschikking schort de dwangsom niet op.

6 Geen dwangsom is verschuldigd indien:

- a. het bestuursorgaan onredelijk laat in gebreke is gesteld,
- b. de aanvrager geen belanghebbende is, of
- c. de aanvraag kennelijk niet-ontvankelijk of kennelijk ongegrond is.

7 Indien er meer dan één aanvrager is, is de dwangsom aan ieder van de aanvragers voor een gelijk deel verschuldigd.

#### Artikel 6:6

Het bezwaar of beroep kan niet-ontvankelijk worden verklaard, indien:

- a. niet is voldaan aan artikel 6:5 of aan enig ander bij de wet gesteld vereiste voor het in behandeling nemen van het bezwaar of beroep, of
- b. het bezwaar- of beroepschrift geheel of gedeeltelijk is geweigerd op grond van artikel 2:15,

mits de indiener de gelegenheid heeft gehad het verzuim te herstellen binnen een hem daartoe gestelde termijn.