

Uitspraak 202502009/2/R1 - ECLI:NL:RVS:2025:3919

Datum uitspraak: 18 augustus 2025

Bij besluit van 24 januari 2023 heeft het college van burgemeester en wethouders van Horst aan de Maas een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a en c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht verleend voor een gebouw ten behoeve van de huisvesting van arbeidsmigranten. De Reulsberg B.V. is eigenaar van een camping op het perceel Venloseweg 110 te Horst aan de Maas. De gronden van de camping hebben op grond van het bestemmingsplan "Camping Venloseweg 110, Horst" de bestemming "Recreatie". Op het perceel worden in een bestaand legaal logiesgebouw 42 arbeidsmigranten gehuisvest. Bij besluit van 13 juli 2017 is aan de rechtsvoorganger van De Reulsberg B.V. een vergunning verleend voor het realiseren van een tweede gebouw op het perceel voor het huisvesten van 28 arbeidsmigranten. Dit gebouw is niet gerealiseerd. De Reulsberg B.V. heeft de nu aan de orde zijnde aanvraag ingediend omdat zij meer arbeidsmigranten wil huisvesten in een groter gebouw dan in 2017 vergund.

Volledige uitspraak

Uitspraak van de voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State op een verzoek om het treffen van een voorlopige voorziening (artikel 8:81 van de Algemene wet bestuursrecht), hangende het hoger beroep van: het college van burgemeester en wethouders van Horst aan de Maas, verzoeker,

tegen de uitspraak van de rechtbank Limburg van 5 maart 2025 in zaak nr. 23/2026 in het geding tussen: De Reulsberg B.V., gevestigd in Belfeld, en het college.

Procesverloop

Bij besluit van 24 januari 2023 heeft het college een omgevingsvergunning op grond van artikel 2.1, eerste lid, onder a en c, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: Wabo) verleend voor een gebouw ten behoeve van de huisvesting van arbeidsmigranten.

Bij besluit van 25 juli 2023 heeft het college het onder andere door Werkgroep Huisvesting Arbeidsmigranten Horst aan de Maas daartegen gemaakte bezwaar gegrond verklaard, het besluit van 24 januari 2023 herroepen en de omgevingsvergunning alsnog geweigerd.

Bij uitspraak van 5 maart 2025 heeft de rechtbank het door De Reulsberg B.V. daartegen ingestelde beroep gegrond verklaard, het besluit van 25 juli 2023 vernietigd en voor zover hier van belang bepaald dat:

- het besluit van 24 januari 2023 in stand blijft voor zover de vergunning is verleend voor de activiteit bouwen en
- het bouwplan niet in strijd is met een bestemmingsplan, beheersverordening, exploitatieplan, of voorbereidingsbesluit.

Tegen deze uitspraak heeft het college hoger beroep ingesteld.

Tevens heeft het college de voorzieningenrechter verzocht een voorlopige voorziening te treffen.

De voorzieningenrechter heeft het verzoek op een zitting behandeld op 7 augustus 2025, waar het college, vertegenwoordigd door mr. M. Bullens en mr. M. van Moorsel, beiden advocaat in Nijmegen, en mr. S. Sharifi, De Reulsberg B.V., vertegenwoordigd door [gemachtigden],

bijgestaan door mr. J.L. Stoop, advocaat in Maastricht, en ing. H.N.J.M. Steins, zijn verschenen. Voorts is op de zitting de werkgroep, bij monde van [partij], als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 28 maart 2022. Dat betekent dat in dit geval de Wabo, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

2. Het oordeel van de voorzieningenrechter is een voorlopig oordeel en niet bindend in de bodemprocedure

Inleiding

3. De Reulsberg B.V. is eigenaar van een camping op het perceel Venloseweg 110 te Horst aan de Maas. De gronden van de camping hebben op grond van het bestemmingsplan "Camping Venloseweg 110, Horst" (hierna: het plan) de bestemming "Recreatie". Op het perceel worden in een bestaand legaal logiesgebouw 42 arbeidsmigranten gehuisvest. Bij besluit van 13 juli 2017 is aan de rechtsvoorganger van De Reulsberg B.V. een vergunning verleend voor het realiseren van een tweede gebouw op het perceel voor het huisvesten van 28 arbeidsmigranten. Dit gebouw is niet gerealiseerd.

De Reulsberg B.V. heeft de nu aan de orde zijnde aanvraag ingediend omdat zij meer arbeidsmigranten wil huisvesten in een groter gebouw dan in 2017 vergund.

In de beslissing op bezwaar heeft het college gesteld dat het aangevraagde niet in overeenstemming is met het bovengenoemde bestemmingsplan en het bestemmingsplan "Parapluplan Internationale werknemers Horst aan de Maas 2021" (hierna: het parapluplan).

Beoordeling van het verzoek

4. Het geschil spitst zich erop toe of het college de aanvraag terecht heeft geweigerd omdat het bouwplan in strijd is met artikel 7.1, onder a, in van het parapluplan. Het betreft een uitlegvraag.

5. Voor het antwoord op de vraag of een bouwplan in strijd is met het bestemmingsplan zijn de op de verbeelding aangegeven bestemming(en) en aanduiding(en) en de daarbij behorende regels bepalend. Vanwege de rechtszekerheid moet een planregel letterlijk worden uitgelegd. Als die op zichzelf niet duidelijk is en ook niet in samenhang met de andere planregels (systematiek), dan komt betekenis toe aan de niet bindende plantoelichting. Die plantoelichting kan namelijk meer inzicht geven in de bedoeling van de planwetgever.

6. Het parapluplan heeft blijkens paragraaf 1.2 van de plantoelichting "Aanleiding en doel" betrekking op het gehele grondgebied van de gemeente Horst aan de Maas met uitzondering van bestemmingsplan Californië 2. Uitgangspunt is dat huisvesting van arbeidsmigranten in principe niet is toegestaan, mits kan worden voldaan aan de voorwaarden. Met het parapluplan worden de regels omtrent het huisvesten van arbeidsmigranten aangescherpt, aldus de toelichting. Het Beleidskader arbeidsmigranten 2019 geeft volgens de toelichting aan dat alleen maar tijdelijke vergunningen voor maximaal 10 jaar wordt verleend voor kwalitatieve en duurzame

woonvoorzieningen voor arbeidsmigranten. Er kan voor maximaal twee nieuw te bouwen grootschalige woonvoorzieningen tijdelijk medewerking worden verleend indien deze gelegen zijn op of nabij werkgelegenheidsgebieden. De beoogde locatie Californië 2 wordt als één van deze twee grootschalige voorzieningen aangewezen, aldus de toelichting.

7. Artikel 7.1 van het parapluplan luidt: "Aan de bestemmingen binnen de in Artikel 2 genoemde ruimtelijke plannen zijn de volgende bepalingen toegevoegd:

a. Het gebruik van gronden en bouwwerken voor het huisvesten van arbeidsmigranten op recreatieterreinen dat legaal bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het bestemmingsplan is toegestaan.

"[...]".

Artikel 2.1 van het Parapluplan luidt: "De in dit bestemmingsplan opgenomen regels dienen te worden gelezen in samenhang met en in aanvulling op de regels van alle ruimtelijke plannen van de gemeente Horst aan de Maas, welke tot het moment van inwerkingtreding van dit plan in werking zijn, danwel in ontwerp ter inzage zijn gelegd. op de wijze zoals is opgenomen in artikel 2.2."

Artikel 2.2 luidt: "Met de regels in dit plan vervallen de bestaande regels omtrent huisvesting van arbeidsmigranten in de geldende ruimtelijke plannen voorzover van toepassing op het plangebied van dit plan, alsmede:

- het bestemmingsplan 'Correctieve herziening paraplubestemmingsplan "Huisvesting arbeidsmigranten"' met planidentificatienummer NL.IMRO.1507.HMHERZHUISVARBMIGR-BPV1 en
- het bestemmingsplan 'Parapluplan Huisvesting Arbeidsmigranten' met planidentificatienummer NL.IMRO.1507.BPHMHUISVARBEIDSMG-BPG1

De overige regels uit die onderliggende ruimtelijke plannen blijven ongewijzigd van kracht."

8. Het college betoogt dat de rechtbank een onjuiste uitleg heeft gegeven aan artikel 7.1, onder a, van het parapluplan, door te overwegen dat het artikel geen verbod behelst om de omvang van bestaande bebouwing op het perceel uit te breiden of nieuwe bebouwing op te richten. Verder heeft de rechtbank ten onrechte uit het artikel afgeleid dat de omstandigheid dat er op het perceel al jaren arbeidsmigranten werden gehuisvest, betekent dat het gebruik ten behoeve van die huisvesting ook mag worden vergroot.

9. De voorzieningenrechter overweegt dat in het parapluplan niet is gedefinieerd wat onder het bestaand legale gebruik, zoals bedoeld in artikel 7.1, onder a, van de planregels moet worden verstaan. Ook uit de tekst van de bepaling zelf vloeit niet duidelijk voort wat is bedoeld met het gebruik dat legaal bestond op het tijdstip van inwerkingtreding van het parapluplan. De tekst van artikel 7.1, onder a, van het parapluplan is voor meerdere uitleg vatbaar. Het parapluplan heeft, gelet op de toelichting daarvan, als uitgangspunt dat huisvesting van arbeidsmigranten in principe niet is toegestaan, mits kan worden voldaan aan bepaalde voorwaarden. Met het plan worden de regels omtrent het huisvesten van arbeidsmigranten aangescherpt, volgens de toelichting. Wanneer de tekst van de planregel wordt gelezen in samenhang met het door de raad kennelijk beoogde doel is naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter gerede twijfel mogelijk over de door de rechtbank aan de planregel gegeven uitleg. De voorzieningenrechter wijst erop dat de uitleg van de rechtbank met zich brengt dat

De Reulsberg B.V. de huisvesting van arbeidsmigranten op haar terrein en binnen het bestaande, ruime bouwvlak met de bestemming "Recreatie" vrij eenvoudig kan uitbreiden, met een beroep op de omstandigheid dat dat gebruik, het huisvesten van arbeidsmigranten in enige omvang, al legaal bestond ten tijde van de inwerkingtreding van het parapluplan. Dit ingrijpende gevolg verhoudt zich naar het voorlopig oordeel van de voorzieningenrechter slecht met de aanleiding en het doel van het parapluplan zoals beschreven in de toelichting. Gelet hierop ziet de voorzieningenrechter aanleiding om het verzoek in afwachting van de uitspraak van de Afdeling in de hoofdzaak toe te wijzen en de aangevallen uitspraak bij wijze van voorlopige voorziening te schorsen. Dit betekent dat de beslissing op bezwaar voorlopig in stand blijft en dat vooralsnog de vergunning is geweigerd.

10. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De voorzieningenrechter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. wijst het verzoek toe;
- II. schorst bij wijze van voorlopige voorziening de uitspraak van de rechtbank Limburg, in zaak nr. 23/2026.

Aldus vastgesteld door mr. E.A. Minderhoud, voorzieningenrechter, in tegenwoordigheid van mr. W.S. van Helvoort, griffier.

w.g. Minderhoud
voorzieningenrechter

w.g. Van Helvoort
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 18 augustus 2025