

Raadsvoorstel



Datum raadsverg.: donderdag 25 september 2025

Agendapunt:

Zaak - documentnummer: Z25/187993 - D - 271592

Datum B&W-verg.: dinsdag 1 juli 2025

Portefeuillehouder(s): H.E.J.M. Meuwissen
P.H.J. Pustjens

Onderwerp

Gewijzigd bestemmingsplan Hommelweg 1a (bestuurlijke lus)

Samenvatting

De Afdeling bestuursrechtspraak (hierna "de Afdeling") van de Raad van State heeft op 5 maart 2025, (uitspraak 202406943/1/R1) een voorlopige uitspraak gedaan inzake het bestemmingsplan "Hommelweg 1a" dat door uw raad op 26 september 2024 gewijzigd is vastgesteld.

Dit bestemmingsplan biedt ruimte voor de ontwikkeling van een huisvestingsvoorziening voor huisvesting van maximaal 120 internationale werknemers.

Tegen de vaststelling van dit bestemmingsplan is door Resort Limburg (Europarcs Hommelheide) een beroep schrift ingediend. Enkele punten van dit beroep schrift zijn door de Afdeling gegrond verklaard. Om te komen tot een spoedige beslechting van het geschil heeft de Afdeling uw raad opgedragen om de geconstateerde gebreken te herstellen binnen 26 weken na verzending van de uitspraak. Om deze reden is een gewijzigd bestemmingsplan opgesteld. Dit bestemmingsplan wordt nu opnieuw voorgelegd aan uw raad voor vaststelling.

Voorstel

1. Het bijgevoegde bestemmingsplan "Hommelweg 1a" (planIDN: NL.IMRO.1711.BP20200508-VG02), waarin de overwegingen van de tussenuitspraak d.d. 5 maart 2025 zijn verwerkt, opnieuw gewijzigd vast te stellen;
2. Voor het plangebied geen exploitatieplan ex. artikel 6.12 Wet ruimtelijke ordening vast te stellen.

Inleiding

Op de locatie Hommelweg 1a t/m 1R010 te Susteren wordt een recreatiebedrijf geëxploiteerd in de vorm van een minicamping bestaande uit 25 kampeerplaatsen en 29 recreatieappartementen ("De Hommelhof"). De appartementen bieden slaapplek aan maximaal 55 personen. Alle appartementen zijn zelfvoorzienend en beschikken over 1 tot 4 slaapkamers. De appartementen worden sinds lange tijd echter gebruikt ten behoeve van de huisvesting van arbeidsmigranten en ten behoeve van permanente bewoning door autochtonen. Diverse appartementen zijn in het verleden zonder omgevingsvergunning of in afwijking van een verleende omgevingsvergunning gerealiseerd. Medio 2021 heeft initiatiefnemer na enkele gesprekken met onze gemeente een principeverzoek ingediend voor herstructurering van het recreatiebedrijf tot een huisvestingslocatie voor maximaal 90 internationale werknemers. Initiatiefnemer wil zich daarbij gaan richten op de arbeidsmigranten die voor langere tijd (tot maximaal 3 jaar) naar Nederland komen. Hierbij gaat het met name om migranten die werkzaam zijn op de diverse distributiecentra in onze gemeente (o.a. Action). Zij willen hun huisvesting vaak zonder tussenkomst van een uitzendbureau regelen.

Voor voornoemde ontwikkeling is een bestemmingsplan uitgewerkt. In dat plan was ontwikkelingsruimte opgenomen voor een huisvestingsvoorziening voor maximaal 120 personen.

Op 26 september 2024 heeft uw raad dit bestemmingsplan "Hommelweg 1a" gewijzigd vastgesteld. Tegen de vaststelling van dit bestemmingsplan is door Resort Limburg (Europarcs Hommelheide) een beroepschrift ingediend. Op 5 maart 2025 heeft de Afdeling hierover een voorlopige uitspraak gedaan.

Het beroepschrift van Resort Limburg, gericht tegen het tijdelijke gebruik, voor de duur van maximaal 10 jaar, van "de Hommelhof" ten behoeve van de huisvesting van arbeidsmigranten, is grotendeels ongegrond verklaard. Ten aanzien van 4 gegrond verklaarde beroepsgronden heeft de Afdeling op grond van artikel 8:51d van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) de bestuurlijke lus toegepast in een tussenuitspraak. Dit houdt in dat uw gemeenteraad de mogelijkheid krijgt om de geconstateerde gebreken in de besluitvorming te herstellen binnen de aangegeven termijn (26 weken na verzending van de uitspraak. Er is door ons eenmalig verzocht om verlenging van deze termijn). De planologische procedure hoeft daarbij niet te worden overgedaan. Uw raad moet de Afdeling en de betrokken partijen de uitkomst meedelen en het gewijzigde of nieuwe besluit op de voorgeschreven wijze bekendmaken en meedelen. Daarna zal de Afdeling bij de einduitspraak een definitief oordeel vellen over deze zaak.

Om de gebreken te herstellen is het bestemmingsplan op onderdelen aangepast. Het aangepaste plan is gereed en wordt via dit voorstel aan uw raad ter besluitvorming voorgelegd.

Inhoudelijke toelichting

Initiatief

Het plan van initiatiefnemer gaat uit van herstructurering van de bestaande gebouwen op de locatie Hommelweg 1a t/m 1R010 te Susteren tot maximaal 50 appartementen en studio's ten behoeve van de huisvesting van arbeidsmigranten. De appartementen en studio's (wooneenheden) zullen door maximaal 90 internationale werknemers tegelijkertijd worden gebruikt. Het bestemmingsplan biedt echter een doorgroeimogelijkheid om tot maximaal 120 internationale werknemers te huisvesten (binnen de bestaande bebouwing).

Alle wooneenheden worden gerealiseerd in de bestaande bebouwing, die voorheen deel uit maakte van een agrarisch bedrijf. Voordat hier een minicamping met recreatie-appartementen werd geëxploiteerd, was deze locatie in gebruik ten behoeve van een agrarisch bedrijf.

Voor de gewenste ontwikkeling dienen enkele gebouwen nog inpandig te worden verbouwd. De reeds aanwezige 29 appartementen zullen daarbij ook gerenoveerd worden. Daarnaast is initiatiefnemer voornemens om nieuwe wooneenheden te realiseren in de loods, in het pand dat vroeger het woonhuis was, in de huidige kantine van het recreatiebedrijf en ter plekke van de bestaande sanitair-voorziening van de minicamping. Daarnaast gaat het plan uit van legalisatie van diverse zonder omgevingsvergunning gerealiseerde wooneenheden.

Het beheer van de huisvestingslocatie zal plaatsvinden vanuit de bestaande bedrijfswoning dan wel een van de te realiseren wooneenheden. De huidige beheerder van het campingterrein en de recreatieappartementen zal ook het dagelijkse beheer gaan uitvoeren op de migrantenhuisvesting.

De minicamping zal door initiatiefnemer worden beëindigd. Het kampeerterrein kan na beëindiging weer agrarisch worden gebruikt. De aanwezige erfbeplanting en houtwallen zullen daarbij in stand blijven. Deze maken ook onderdeel uit van de landschappelijke inpassing van de locatie.

Na ommekomst van de periode van 10 jaar waarin verhuur aan arbeidsmigranten is beoogd, wordt wederom gestart met recreatieve verhuur. Initiatiefnemer wil zich daarbij gaan richten op ecotoerisme. 29 appartementen mogen op dat moment worden gebruikt voor recreatieve verhuur. Dit is in lijn met het aantal recreatie-appartementen dat op dit moment aanwezig is op deze locatie.

Mogelijk zullen de appartementen te zijner tijd gerenoveerd worden. Tevens wordt dan opnieuw ingezet op kamperen. Hierbij wordt gedacht aan het aanbieden van overnachting in safaritenten. Wil initiatiefnemer meer appartementen recreatief gaan verhuren, dan zal daarvoor een aparte buitenlandse planologische procedure (bijv. bopa-procedure) doorlopen dienen te worden.

Inhoud van de voorlopige uitspraak

Resort Limburg exploiteert aan de Hommelweg 2 te Susteren Europarcs Limburg (Hommelheide). Dit is een vakantiepark dat is gelegen op ca. 100 meter tot het plangebied van voorliggend bestemmingsplan. Resort Limburg vreest voor negatieve gevolgen voor de bedrijfsvoering van haar vakantiepark als gevolg van het bestemmingsplan en heeft daarom beroep ingesteld. Resort Limburg voert daarbij aan dat het huisvesten van arbeidsmigranten niet goed samengaat met de recreatieve functie van haar vakantiepark.

Op de volgende onderdelen heeft de Afdeling het beroepsschrift van Resort Limburg als gegrond beoordeeld:

1) Resort Limburg voert aan dat het aantal appartementen dat aan arbeidsmigranten mag worden verhuurd, gemaximeerd zou moeten worden. Volgens haar is een maximaal aantal personen dat op de locatie mag verblijven moeilijk te handhaven. De Afdeling constateert dat in het bestemmingsplan geen maximum aantal appartementen is opgenomen en dat het bestemmingsplan op dit punt een gebrek bevat en in strijd met artikel 3:2 van de Awb niet zorgvuldig is vastgesteld.

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

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

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

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

De Afdeling geeft hierover aan dat in de plandoelstelling staat dat na het verloop van de periode van 10 jaar op de locatie waar arbeidsmigranten worden gehuisvest, een doorstart zal worden gemaakt binnen de toeristisch recreatieve sector. In het bestemmingsplan wordt dit echter niet mogelijk gemaakt. Na verloop van de periode van 10 jaar is er op de gronden met de bestemming "Wonen - Huisvesting Arbeidsmigranten" nagenoeg geen gebruik meer mogelijk, en aldus ook niet het gebruik van de gronden voor de toeristisch recreatieve sector. Hierdoor is er volgens de Afdeling geen sprake van goede ruimtelijke ordening.

4) Resort Limburg voert aan dat de begrippen "onzelfstandige wooneenheden" in artikel 7.1

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

De Afdeling geeft hierover aan dat het voldoende duidelijk is wat met "tijdelijke bewoning" in de planregels is bedoeld. Uit de regels blijkt namelijk dat hiermee bewoning voor een periode van maximaal 36 maanden is bedoeld. Ook de definitie van "woning" en het daarin gebruikte begrip "duurzaam karakter" van de planregels acht de Afdeling op zichzelf duidelijk. Wat betreft het gebruik van de term "onzelfstandige wooneenheden" in artikel 7.1, eerste lid, van de planregels, overweegt de Afdeling dat het niet direct duidelijk is wat hiermee is bedoeld aangezien het begrip niet in het bestemmingsplan is gedefinieerd. Tijdens de zitting is verklaard dat dit berust op een omissie.

Gelet op de tussenuitspraak van de Afdeling ten aanzien van bovenstaande punten, zijn de volgende wijzigingen in voorliggend bestemmingsplan opgenomen:

Op de verbeelding:

De bestemming 'Wonen – Huisvesting arbeidsmigranten' is aangepast in de bestemming 'Recreatie – Verblifsrecreatie'. Deze bestemming voorziet in een regeling na ommekomst van de 10 jaarstermijn waarbinnen huisvesting van arbeidsmigranten mag plaatsvinden.

In de regels:

- Artikel 1.46 is toegevoegd en bevat een begripsbepaling van onzelfstandige wooneenheid, namelijk:
woonruimte waarbij de keuken, douche en toilet wordt gedeeld met andere bewoners van een pand;
- Artikel 7 is aangepast van 'Wonen – Huisvesting arbeidsmigranten' naar 'Recreatie – Verblifsrecreatie'. In deze bestemming is voorzien in een regeling voor de recreatieve verhuur van appartementen en kampeermiddelen na ommekomst van de 10 jaarstermijn waarbinnen huisvesting van arbeidsmigranten mag plaatsvinden;
- Artikel 9.3.1 wordt aangevuld met de van toepassing zijnde parkeernorm:
In, op of onder gebouwen dan wel het daarbij behorende terrein dienen voldoende parkeerplaatsen voor auto's aanwezig te zijn. Aan deze eis wordt geacht te zijn voldaan als 0,8 parkeerplaats per bewoner/recreant aanwezig is;

In de toelichting:

De toelichting heeft een aangepaste inleiding en een aangepaste paragraaf 2.2 (beoogde ontwikkeling), waarin een doorkijk wordt gegeven naar de recreatieve invulling na ommekomst van de periode van 10 jaar waarin verhuur van woonruimte aan arbeidsmigranten plaatsvindt. Tevens is de toelichting aangepast aan beleids- en wetswijzigingen welke na vaststelling (26 september 2024) hebben plaatsgevonden.

Verdere procedure

Na gewijzigde vaststelling door uw raad wordt aan de Afdeling en de andere betrokken partijen de uitkomst medegedeeld. Het nieuwe vaststellingsbesluit wordt daarnaast op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend gemaakt en ter inzage gelegd met bijbehorende stukken.

Deze bekendmaking wordt na besluitvorming geplaatst in de Staatscourant, het Waekblaad en de gemeentelijke website. De bijbehorende stukken liggen vervolgens 6 weken ter inzage bij de gemeentelijke infobalie en zijn digitaal in te zien via www.ruimtelijkeplannen.nl en via de gemeentelijke website.

Tegen het nieuwe besluit, als gevolg van de uitspraak van de Afdeling, kan alleen beroep worden ingesteld door degene die eerder beroep heeft ingesteld tegen het vaststellingsbesluit van 26 september 2024, uitsluitend voor zover de beroepsgronden gegrond zijn verklaard door de Afdeling en door degenen wiens belang rechtstreeks is getroffen door de aangebrachte wijzigingen in het opnieuw gewijzigd vastgestelde bestemmingsplan.

Mocht beroep worden ingesteld tegen het plan dan kan gedurende de genoemde termijn van 6 weken ook een verzoek om voorlopige voorziening worden ingediend bij de voorzitter van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State. In dat geval treedt het bestemmingsplan niet in werking na afloop van de beroepstermijn, maar wordt de inwerkingtreding opgeschort totdat op dat verzoek is beslist. Zodra vervolgens een uitspraak is gedaan in beroep wordt het bestemmingsplan al dan niet onherroepelijk (afhankelijk van de uitspraak).

Financiële toelichting

Planschade

Omdat het risico op eventuele planschade niet op voorhand valt uit te sluiten, zijn met initiatiefnemer reeds eerder afspraken gemaakt over planschadeafwenteling. Deze zijn vastgelegd in de anterieure exploitatieovereenkomst.

Exploitatieplan

In dit geval is een anterieure exploitatieovereenkomst tussen partijen gesloten. Het kostenverhaal is daarmee verzekerd, waardoor geen exploitatieplan gemaakt hoeft te worden.

Juridische toelichting

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8:51 Algemene Wet Bestuursrecht: de raad kan de in de tussenuitspraak aangegeven gebreken in het bestemmingsplan Hommelweg 1a herstellen / nader motiveren in een nieuw besluit (bestuurlijke lus).

Wet ruimtelijke ordening

Ingevolge artikel 3.8 Wet ruimtelijke ordening is afdeling 3.4 Algemene wet bestuursrecht op de voorbereiding van een bestemmingsplan van toepassing.

Wet goed verhuurderschap, verhuurvergunning en exploitatievergunning

Vanaf 1 januari 2024 zijn er enkele aanvullingen op de Wet goed verhuurderschap van kracht. Op grond van deze wet dient de verhuurder van huisvestingsvoorzieningen voor arbeidsmigranten zich te houden aan specifieke regels ter bescherming van arbeidsmigranten (voorkomen van uitbuiting). Op grond van deze wet kunnen gemeenten ook een verhuurvergunning verplicht stellen voor een exploitant die ruimtes verhuurt aan arbeidsmigranten. In een verhuurvergunning kunnen specifieke regels worden gesteld over hoe een verhuurder invulling moet geven aan goed verhuurderschap. Het stellen van huisregels en naleving daarvan maakt daar bijvoorbeeld onderdeel van uit. Dergelijke regels werden voorheen geborgd door de verplichte exploitatievergunning. De verhuurvergunning is inmiddels in de plaats van de exploitatievergunning gekomen.

Anterieure exploitatieovereenkomst

Met initiatiefnemer is een privaatrechtelijke exploitatieovereenkomst gesloten waarin afspraken omtrent de realisering van de huisvestingsvoorziening zijn vastgelegd. Denk hierbij aan afspraken over kostenverhaal, aanleg en instandhouding van de landschappelijke inpassing, permanent beheer en toezicht, de aanleg van parkeervoorzieningen en planschadeafwenteling. Tevens zijn in deze overeenkomst maatwerkafspraken gemaakt over beëindiging van de camping en permanente bewoning van de appartementen. De bewoning t.b.v. internationale werknemers zal daarbij slechts

worden toegelaten voor de duur van 10 jaar. Na deze termijn zal het terrein gerevitaliseerd dienen te worden (zie eerdere uitleg hierover).

Duurzaamheid / Cittaslow

Er is een enorme behoefte aan voldoende beschikbare en kwalitatief goede voorzieningen voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Voorliggend initiatief levert hier een bijdrage aan. Op deze manier zal ook de reguliere huizenmarkt meer beschikbaar blijven voor de reguliere doelgroepen. Op deze manier wordt een bijdrage aan de Cittaslow gedachte geleverd.

Risico's

Beroep bij de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State

Doordat Resort Limburg beroep heeft ingesteld tegen de eerste versie van voorliggend bestemmingsplan, is er een mogelijkheid dat zij dit opnieuw zullen doen.

Burgerparticipatie

Er heeft in het voortraject een bewonersbijeenkomst plaatsgevonden waarop omwonenden vragen konden stellen en het plan konden inzien. Vervolgens heeft iedereen een zienswijze kunnen indienen in het kader van de procedure ex artikel 3.8 Wro en beroep kunnen instellen tegen de eerste vastgestelde versie van voorliggend plan. Tegen voorliggend plan staat alleen beroep open voor genoemde partijen.

Bijgevoegde stukken

- Raadsbesluit
- Tussenuitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (uitspraak 202406943/1/R1) d.d. 5 maart 2025

Ter inzage liggende stukken

Bestemmingsplan "Hommelweg 1a" met verbeelding, regels, toelichting en bijlagen (NL.IMRO.1711.BP20200508-VG02)

Burgemeester en wethouders van Echt-Susteren,



secretaris



voorzitter