

AANTEKENEN

Raad van de gemeente Venlo
Postbus 3434
5902 RK VENLO

Nr.
17 JUL 2025
Gemeente Venlo

Datum
16 juli 2025

Ons nummer
202207331/1/R2

Uw kenmerk

Inlichtingen
L.A. Nirk
070-4264886

Onderwerp
Venlo
Bp. Hakkesstraat-Hendrikenhofstraat
Venlo (ook wel bekend als Albertushof
Venlo)

Procedure
Beroep

Geachte heer/mevrouw,

In bovengenoemde procedure heeft de Afdeling een tussenuitspraak gedaan. Een afschrift van deze uitspraak treft u hierbij aan.

De behandeling van de zaak is daarmee nog niet beëindigd. In de uitspraak kunt u lezen welke opdracht de Afdeling heeft gegeven.

De verdere behandeling wordt voortgezet onder het zaaknummer: 202207331/5.

Voor zover de opdracht met zich brengt dat nieuwe vastgestelde IMRO-bestanden aan de landelijke voorziening zijn gestuurd, verzoek ik u de identificatiecode te vermelden. U dient deze nieuwe IMRO-bestanden niet toe te sturen.

Aangezien dit bericht geautomatiseerd is aangemaakt, is dit niet ondertekend.

Hoogachtend,
de griffier

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

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

1. R.A.H de Grood en anderen, wonend en gevestigd in Venlo,
2. Sormac B.V., LVD Vastgoed B.V., Akarton B.V. en
G.A.G.M. Linden (hierna: Sormac B.V. en anderen),
allen gevestigd in Venlo,
appellanten,

en

de raad van de gemeente Venlo,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 19 oktober 2022 heeft de raad het bestemmingsplan "Hakkesstraat-Hendrikkenhofstraat Venlo" (hierna: het bestemmingsplan) gewijzigd vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben De Grood en anderen en Sormac B.V. en anderen beroep ingesteld. Dit is zaak nr. 202207331/1/R2.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Grood en anderen hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 21 februari 2025, waar De Grood en anderen, in de persoon van R.A.H. de Grood en J.G.M.M. Kessels, Sormac B.V. en anderen, vertegenwoordigd door mr. M. van Moorsel, advocaat in Nijmegen, en de raad, vertegenwoordigd door mr. C.H.J.M. Michels, ing. S. van den Hoogen en ing. L.M.C. Smeets, zijn verschenen. Ook zijn op de zitting Albertushof Invest B.V. en Werkconsult B.V., beiden vertegenwoordigd door mr. J.L. Stoop en J.C.M.G. Beusmans, als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

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

Het ontwerpplan is op 10 maart 2022 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro), zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. Het bestemmingsplan maakt de bouw van huisvesting mogelijk voor 768 internationale werknemers die tijdelijk in Nederland verblijven. Daarnaast maakt het plan een herdenkingspark en een resomeercentrum mogelijk. Resomeren is een vorm van lijkbezorging. Deze is op dit moment niet toegestaan op grond van de Wet op de lijkbezorging (hierna: de Wlb).

Ten noorden van de aan het plangebied grenzende Hakkestraat ligt het bedrijventerrein Noorderpoort. Het plangebied grenst ten noorden, ten oosten en ten zuiden aan het bedrijventerrein Veegtes. Aan de westzijde van het plangebied ligt de N271.

3. Sormac B.V. en Akarton B.V. zijn gevestigd op het bedrijventerrein Veegtes, ten noordoosten van het plangebied. LVD Vastgoed B.V. is eigenaar van de gronden waarop deze bedrijven zijn gevestigd. G.A.G.M. Linden is eigenaar van de gronden aan de Hakkesstraat 30 en 32, die worden omringd door het plangebied.

Sormac B.V. en anderen kunnen zich niet met het bestemmingsplan verenigen. Akarton B.V. vreest dat haar uitbreidingsplannen geen doorgang kunnen vinden als gevolg van het bestemmingsplan. Sormac B.V. vreest voor beperkingen in haar bedrijfsvoering.

4. Ook De Grood en anderen kunnen zich niet met het bestemmingsplan verenigen. Zij vrezen dat hun woon- en leefklimaat onaanvaardbaar wordt aangetast door de komst van de huisvestingslocatie. De Grood, Vergeldt, Noldus, Jambroers, Kessels en Doensen wonen in de buurt 't Ven, op ongeveer 440 m tot 1 km afstand van het plangebied. Oomen woont aan de Hakkesstraat 46, op 125 m afstand van het plangebied. Zijn bedrijf P.H. Oomen & Zn. Venlo B.V. is gevestigd aan de Hakkesstraat 48. P.H. Oomen & Zn. Venlo B.V. vreest dat zij door de komst van de tijdelijke huisvesting voor internationale werknemers in haar bedrijfsvoering wordt beperkt.

Relativiteitsvereiste

5. Ingevolge artikel 8:69a van de Awb vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of een 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.

5.1. Blijkens de geschiedenis van de totstandkoming van de Wet aanpassing bestuursprocesrecht (Kamerstukken II, 2009/10, 32 450, nr. 3, blz. 18-20) heeft de wetgever met artikel 8:69a van de Awb de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en het belang waarin de appellant door het bestreden besluit dreigt te worden geschaad. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die kennelijk niet strekt tot bescherming van het belang van de appellant.

5.2. Bij de beantwoording van de vraag of voor beroepsgronden geldt dat deze niet kunnen leiden tot vernietiging van het bestreden besluit omdat artikel 8:69a van de Awb hieraan in de weg staat, is dus van belang vast te stellen of het beroep strekt tot de bescherming van de belangen waarvoor de appellant in rechte op kan komen. Daarbij wordt vooropgesteld dat bij de toepassing van het relativiteitsvereiste aan de procedurele normen over het recht op inspraak een zelfstandige betekenis toekomt. Zie daarvoor ook de uitspraak van de Afdeling van 15 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:606, onder 7.8. Dit betekent dat indien een niet-belanghebbende een zienswijze heeft ingediend het relativiteitsvereiste niet aan vernietiging in de weg staat bij een door hem ingeroepen procedurele norm over het recht op inspraak. Voor zover hij een beroep heeft gedaan op een procedurele norm of een formeel beginsel van behoorlijk bestuur die geen betrekking hebben op

inspraak, of wanneer hij heeft aangevoerd dat in strijd met een materiële norm is gehandeld, staat de relativiteit wél in de weg aan vernietiging als die norm niet strekt tot bescherming van de daarmee te behartigen belangen. Vergelijk de uitspraak van de Afdeling van 20 november 2024, ECLI:NL:RVS:2024:4774, onder 7 e.v.

Ingetrokken beroepsgrond

6. Sormac B.V. en anderen hebben hun betoog dat de raad de behoefte aan huisvesting voor internationale werknemers niet heeft onderbouwd op de zitting ingetrokken.

Toetsingskader

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

Ontvankelijkheid van het beroep van De Grood en anderen voor zover ingediend door werkgroep 't Ven

8. De raad betoogt dat werkgroep 't Ven niet kan worden aangemerkt als belanghebbende bij het bestreden besluit.

8.1. Ingevolge artikel 1:2, derde lid, van de Awb, worden ten aanzien van rechtspersonen als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen.

8.2. De Afdeling overweegt dat alleen rechtspersonen op grond van artikel 1:2, derde lid, van de Awb kunnen opkomen voor algemene en collectieve belangen. De werkgroep is niet opgericht bij notariële akte. Om als rechtspersoon te worden aangemerkt moet de organisatie daarom kunnen worden gekwalificeerd als een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid in de zin van artikel 2:26 van het Burgerlijk Wetboek. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 12 maart 2008, ECLI:NL:RVS:2008:BC6406, moet, om te kunnen spreken van een vereniging in de zin van artikel 2:26 van het Burgerlijk Wetboek, aan de volgende cumulatieve eisen worden voldaan:

- er moet een ledenbestand zijn;
- het moet gaan om een organisatorisch verband dat is opgericht voor een bepaald doel, zodat sprake moet zijn van regelmatige ledenvergaderingen, een bestuur en een samenwerking die op enige continuïteit is gericht;
- de organisatie dient als eenheid deel te nemen aan het rechtsverkeer.

8.3. Naar het oordeel van de Afdeling voldoet de werkgroep niet aan de vereisten om te kunnen worden aangemerkt als een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid. Er wordt namelijk niet aan de drie cumulatieve eisen zoals hierboven omschreven voldaan. De werkgroep voldoet in ieder geval niet aan de eerste eis dat er een ledenbestand moet zijn. Een handtekeningenlijst van 400 personen als hier overgelegd kan naar het oordeel van de Afdeling niet gelden als een ledenbestand.

Gelet hierop is de organisatie niet aan te merken als een vereniging met beperkte rechtsbevoegdheid. De organisatie is daarom geen belanghebbende in de zin van artikel 1:2, derde lid, van de Awb. Het beroep, voor zover dat is ingesteld namens de werkgroep, is daarom niet-ontvankelijk.

8.4. Hoewel de werkgroep geen belanghebbende is bij het bestemmingsplan, zijn Oomen en P.H. Oomen & Zn. Venlo B.V., namens wie het beroep van De Grood en anderen onder andere is ingediend, dat wel. Hoewel de werkgroep dus niet-ontvankelijk is, komt de Afdeling, voor zover het relativiteitsvereiste uit 8:69a van de Awb Oomen en P.H. Oomen & Zn. Venlo B.V. niet kan worden tegengeworpen, dus wel toe aan een inhoudelijke beoordeling van de beroepsgronden van De Grood en anderen.

Omgevingsdialoog

9. De Grood en anderen betogen dat de omgevingsdialoog voorafgaand aan de vaststelling van het bestemmingsplan onzorgvuldig is verlopen. Op de informatiebijeenkomst die op 3 juli 2018 door initiatiefnemer werd gehouden was geen sprake van een dialoog. De komst van de huisvestingslocatie en het resomeercentrum kon niet ter discussie worden gesteld en stond al vast. Van deze bijeenkomst zou een verslag worden gemaakt. Dit is niet gebeurd. De uitnodiging voor de tweede informatiebijeenkomst in april 2021 werd slechts bij enkele omwonenden bezorgd, terwijl duidelijk was dat er nog meer geïnteresseerden waren. Op deze bijeenkomst was ook geen sprake van een dialoog maar van eenrichtingsverkeer vanuit initiatiefnemer. In de nota van zienswijzen geeft de gemeente aan dat de omgevingsdialoog vormvrij en ter uitvoering aan de initiatiefnemer is, maar dat betekent niet dat door initiatiefnemer alleen gezonden en niet ontvangen hoeft te worden. De raad had moeten nadenken over criteria waaraan een omgevingsdialoog moet voldoen. Door dit niet te doen heeft geen effectief omgevingsdialoog kunnen plaatsvinden. Dit is onzorgvuldig.

9.1. In wat De Grood en anderen hebben aangevoerd, ziet de Afdeling geen aanleiding voor de conclusie dat het bestemmingplan vanwege het doorlopen participatieproces en de voorbereidingsprocedure onrechtmatig is. De Afdeling overweegt dat het bieden van inspraak voorafgaand aan de terinzagelegging van het ontwerpbestemmingsplan geen onderdeel uitmaakt van de in de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) en het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) geregelde bestemmingsplanprocedure. Het niet of het op een andere dan door De Grood en anderen gewenste wijze bieden van inspraak of wijze van faciliteren van een omgevingsdialoog in die fase heeft daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van het besluit tot vaststelling

van het bestemmingsplan. Dat de uitnodiging niet bij alle geïnteresseerden is bezorgd en dat De Grood en anderen niet tevreden zijn met hoe het participatieproces is verlopen leidt er niet toe dat het besluit daardoor onrechtmatig is. De Afdeling ziet evenmin aanleiding voor het oordeel dat de raad onzorgvuldig heeft gehandeld door geen criteria te ontwikkelen waaraan de omgevingsdialoog tussen initiatiefnemer en omwonenden moet voldoen.

Het betoog slaagt niet.

Resomeercentrum

10. Sormac B.V. en anderen betogen dat het plan ten onrechte de bouw van een resomeercentrum mogelijk maakt. De Wet op de lijkbezorging (hierna: de Wlb) staat namelijk niet toe dat lijkbezorging plaatsvindt door middel van resomeren. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 10 oktober 2012, ECLI:NL:RVS:2012:BX9710 voeren Sormac B.V. en anderen aan dat een bestemmingsplan geen ontwikkeling mogelijk mag maken die in strijd is met de wet. Weliswaar is het kabinet voornemens om resomeren toe te staan, maar de raad wekt ten onrechte de indruk dat het wetsvoorstel al door de Tweede Kamer en de Eerste Kamer is aangenomen. Het is niet zeker dat de wijziging van de Wlb zal plaatsvinden. De raad had het plan in zoverre niet mogen vaststellen, omdat het niet mag vooruitlopen op een eventuele wetswijziging

De Grood en anderen betogen in gelijke zin. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 6 april 2022, ECLI:NL:RVS:2022:1001 voeren zij aan dat het niet mogelijk is gebruik planologisch te reguleren, als dat gebruik wettelijk gezien verboden is.

10.1. Artikel 1 van de Wlb luidt:

“Lijkbezorging geschiedt door begraving, crematie of op andere bij of krachtens de wet voorziene wijze.”

Artikel 5.1 van de planregels luidt:

“De voor ‘Maatschappelijk’ aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. een klooster ter plaatse van de aanduiding ‘religie’;
- b. resomeercentrum, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding ‘specifieke vorm van maatschappelijk - resomeercentrum’;
- c. waterhuishoudkundige voorzieningen, alsmede (ondergrondse) waterbergings- en infiltratievoorzieningen;
- d. ter plaatse van de aanduiding ‘ontsluiting’: een ontsluiting voor het resomeercentrum.

met daaraan ondergeschikt:

- e. wegen en paden;
- f. groenvoorzieningen;
- g. parkeervoorzieningen.”

Artikel 1.51 van de planregels definieert ‘resomeercentrum’ als volgt:

“Alternatieve vorm van lijkbezorging naast begraven en cremieren. Een uitvaart waarbij gekozen wordt voor resomeren is tot het moment waarop de overledene aan het zicht wordt onttrokken gelijk aan een begrafenis of crematie. De overledene wordt vervolgens in een resomeerinstallatie geplaatst. Bij alkalische hydrolyse (resomeren) worden onder invloed van

alkali (natronloog) en water de chemische verbindingen verbroken, waardoor een stoffelijk overschot tot 3% van zijn oorspronkelijke gewicht wordt gereduceerd."

10.2. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat de functieaanduiding "specifieke vorm van maatschappelijk – resomeercentrum" niet in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. Daartoe voert hij aan dat resomeren binnen de planperiode met naar aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid een toegestane vorm van lijkbezorging wordt bij de modernisering van de Wlb in de Wet bestemming lichamen van overledenen (Wblo).

10.3. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad ten onrechte de functieaanduiding "specifieke vorm van maatschappelijk – resomeercentrum" toegekend aan de gronden met de bestemming "Maatschappelijk". Daartoe overweegt de Afdeling dat lijkbezorging door resomeren geen wettelijk toegestane vorm van lijkbezorging is. Het bestemmingsplan maakt daarmee het gebruik van gronden mogelijk dat in strijd is met de wet. Naar het oordeel van de Afdeling is dit niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening. Het standpunt van de raad dat de functieaanduiding in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening omdat resomeren binnen de planperiode met een naar aan zekerheid grenzende waarschijnlijkheid een toegestane vorm van lijkbezorging wordt, volgt de Afdeling niet. Het is immers niet uitgesloten dat het wetsvoorstel waarmee dat mogelijk wordt gemaakt geen doorgang zal vinden.

De betogen slagen.

Onduidelijke planregel

11. De Grood en anderen betogen dat het bestemmingsplan in strijd is met het rechtszekerheidsbeginsel. De planregels sluiten permanente bewoning van de woonunits niet uit. Het is volgens De Grood en anderen onduidelijk bij welke verblijfsduur sprake is van tijdelijke huisvesting/short stay. Uit de definitie van short stay in artikel 1.54 van de planregels blijkt niet wanneer arbeidsmigranten (nog) niet de intentie hebben om voor langere tijd te blijven. Uit het beleidskader volgt dat sprake is van short stay als de internationale werknemer niet langer dan 4 maanden per één half jaar verblijft op een huisvestingslocatie. Nu dit niet is gewaarborgd in de planregels is het bestemmingsplan onzorgvuldig, aldus De Grood en anderen.

11.1. Artikel 1.54 van de planregels definieert "short stay" als volgt: "De groep internationale werknemers die (nog) niet de intentie heeft om voor een langere tijd te blijven. Hieronder vallen ook personen die herhaaldelijk terugkomen met dezelfde intentie. Deze groep heeft behoefte aan een tijdelijk woonvoorziening en kan daarvoor niet terugvallen op de reguliere woningmarkt. De leeftijd van een short-stay internationale werknemer is minimaal 18 jaar. De short-stay huisvesting is niet geschikt voor gezinnen met kinderen jonger dan 18 jaar."

Artikel 1.39 van de planregels definieert "internationale werknemer" als volgt:

"Iemand die bij aanvang van de tijdelijke huisvesting moet worden aangemerkt als iemand van buiten Nederland, die zijn land, streek, stad verlaat vaak voor een beperkte duur om elders (beter betaald) werk te vinden."

Artikel 1.48 van de planregels definieert "permanente bewoning" als volgt: "Het gebruiken van een gebouw als hoofdverblijf, zijnde de vaste woon- en verblijfplaats, waarbij de woning voor de bewoners het reële hoofdverblijf vormt en derhalve niet een adres is waar men tijdelijk verblijft."

In artikel 6.5.1 van de planregels staat dat tot een strijdig gebruik van gronden met de bestemming "Wonen" in ieder geval wordt gerekend het gebruik voor wonen, met uitzondering van wonen zoals bedoeld in lid 6.1 onder a en b, en gebruik voor andere bijzondere woonvormen.

In artikel 6.1 van de planregels staat dat de voor "Wonen" aangewezen gronden zijn bestemd voor verblijfsruimten en centrale voorzieningen ten behoeve van tijdelijke huisvesting van internationale werknemers (short stay), uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - huisvesting van internationale werknemers', en wonen in een bedrijfswoning, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'bedrijfswoning'.

11.2. Naar het oordeel van de Afdeling is in de planregels onvoldoende duidelijk geregeld wat onder "short stay" moet worden verstaan. Op grond van artikel 1.54 van de planregels is sprake van "short stay" als de groep internationale werknemers die in de huisvestingslocatie zal verblijven geen intentie heeft om voor langere tijd te blijven, maar naar het oordeel van de Afdeling is het onduidelijk wanneer dat het geval is. Op de zitting heeft de raad toegelicht dat internationale werknemers maximaal 4 maanden per half jaar op de huisvestingslocatie mogen verblijven, maar in de planregel is geen maximaal toegestane verblijfsduur opgenomen. Ook volgt uit de andere planregels niet wanneer sprake is van tijdelijk verblijf of van permanente bewoning. Gelet hierop is de Afdeling van oordeel dat het plan op dit punt in strijd is met het beginsel van rechtszekerheid en in zoverre niet met de vereiste zorgvuldigheid is voorbereid.

Het betoog slaagt.

Alternatieven

12. De Grood en anderen betogen dat de raad onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar alternatieve locaties voor de tijdelijke huisvesting van internationale werknemers. In hun zienswijze hebben De Grood en anderen alternatieve locaties voorgedragen. De raad heeft in ieder geval de Keulse Barrière en Greenport onvoldoende meegewogen in zijn afweging, en niet toereikend gemotiveerd waarom niet voor die locaties is gekozen. Het feit dat er op Greenport al meerdere locaties zijn, bevestigt hun standpunt dat dit een locatie is waarmee een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanzienlijk minder bezwaren.

12.1. De raad moet bij de keuze van een bestemming een afweging maken van alle belangen die betrokken zijn bij de vaststelling van het plan.

Daarbij heeft de raad beleidsruimte. De voor- en nadelen van alternatieven moeten in die afweging worden meegenomen.

12.2. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad toereikend gemotiveerd waarom het de huisvesting niet op de door De Grood en anderen aangedragen locaties mogelijk heeft gemaakt. Zo heeft de raad toegelicht dat bij Greenport en Keulse Barrière al grootschalige huisvestingslocaties zijn gerealiseerd, en dat er voor Greenport nog meer in procedure zijn. De gemeente heeft op deze plekken geen andere gronden meer in bezit waarop het zelf grootschalige huisvesting mogelijk kan maken en is afhankelijk van initiatieven van derden. In wat De Grood en anderen hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad alternatieve locaties voor grootschalige huisvesting onvoldoende heeft meegewogen bij de keuze voor deze locatie.

Het betoog slaagt niet.

Ladder voor duurzame verstedelijking

13. Sormac B.V. en anderen betogen dat het plan in strijd met de ladder voor duurzame verstedelijking (artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro) is vastgesteld. Sormac B.V. en anderen betwisten dat de geprojecteerde huisvesting voor arbeidsmigranten (volledig) in bestaand stedelijk gebied ligt. Een groot deel van de gronden die in het bestemmingsplan de bestemming "Wonen" heeft gekregen, had in het vorige bestemmingsplan de bestemming "Groen". Slechts een beperkt deel van de gronden had in het vorige bestemmingsplan de bestemming "Maatschappelijk". De aanname dat de gronden met de bestemming "Groen" al deel uitmaakten van bestaand stedelijk gebied in de vorm van stedelijk groen is onjuist. Sormac B.V. en anderen voeren aan dat de raad ten onrechte verwijst naar de uitspraak van de Afdeling van ECLI:NL:RVS:2016:125, onder 7.3, waarin het ging om stedelijk groen aangrenzend aan woonbebouwing. Het plangebied is namelijk niet vrij toegankelijk en het gebied is in de structuurvisie ook beleidsmatig aangeduid als hoofdgroenstructuur. Dat er onder het vorige bestemmingsplan op een beperkt deel van de gronden een maatschappelijke bestemming rustte, betekent niet dat de omliggende gronden kwalificeren als stedelijk groen bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing. Het bestemmingsplan maakt een uitbreiding van stedelijk gebied mogelijk van 5.500 m² (de gronden die voorheen de bestemming "Maatschappelijk hadden") naar ongeveer 30.000 m² (de nieuwe bestemming "Wonen"). Dit is een toename van ongeveer 2,5 ha. Dit betekent dat het plangebied, voor zover de gronden in het voorgaande plan als "Groen" waren bestemd, niet tot het bestaand stedelijk gebied behoort en dat de raad had moeten motiveren waarom de ontwikkeling niet binnen bestaand stedelijk gebied kan plaatsvinden, aldus Sormac B.V. en anderen.

13.1. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro luidt: "De toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, bevat een beschrijving van de behoefte aan die ontwikkeling, en, indien het bestemmingsplan die ontwikkeling mogelijk maakt buiten het bestaand stedelijk gebied, een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien."

Artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro luidt: "bestaand stedelijk gebied: bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur".

13.2. Met artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro is bedoeld uit het oogpunt van een goede ruimtelijke ordening ongewenste leegstand te vermijden en zorgvuldig ruimtegebruik te stimuleren.

13.3. Bij de beantwoording van de vraag of een plangebied als een bestaand stedelijk gebied in de zin van artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro in samenhang met artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, van het Bro kan worden aangemerkt, is vooral van belang of het voorgaande bestemmingsplan binnen het gebied reeds een stedenbouwkundig samenstel van bebouwing ten behoeve van wonen, dienstverlening, bedrijvigheid, detailhandel of horeca mogelijk maakt, alsmede de daarbij behorende openbare of sociaal culturele voorzieningen, stedelijk groen en infrastructuur.

13.4. De Afdeling overweegt dat aan de gronden die in het voorliggende bestemmingsplan als "Wonen" zijn bestemd onder het voorgaande bestemmingsplan 'Bedrijventerrein Veegtes' grotendeels de bestemming "Groen" was toegekend. Op grond van die bestemming waren de gronden, voor zover hier relevant, bestemd voor groenvoorzieningen, speelvoorzieningen en voet- en fietspaden. Een ander deel van de gronden had de bestemming "Maatschappelijk", en maakte ter plaatse maatschappelijke voorzieningen ten behoeve van gezondheidszorg, zorg en welzijn, jeugd/kinderopvang, onderwijs, religie, bibliotheken en verenigingsleven mogelijk. Verder overweegt de Afdeling dat het plangebied ten noorden grenst aan gronden met bestemmingen als "Bedrijventerrein", "Horeca", "Kantoor" en "Wonen", en dat het plangebied aan oostelijke, zuidelijke en westelijke zijde (eveneens) grenst aan bedrijventerreinen.

Gelet op het bovenstaande heeft de raad de gronden die onder het vorige bestemmingsplan de bestemming "Groen" hadden terecht aangemerkt als stedelijk groen behorend bij een bestaand stedenbouwkundig samenstel van bebouwing. Dat de gronden waarop de huisvestingslocatie mogelijk wordt gemaakt zijn afgesloten met een hek of dat het gebied in de structuurvisie beleidsmatig is aangeduid als hoofdgroenstructuur maakt dat niet anders. Dat een deel van die gronden onder het voorgaande plan de bestemming "Groen" had, maakt evenmin dat, hoe relatief groot dat deel ook is, die gronden daarom geen deel uitmaakten van bestaand stedelijk gebied. De raad heeft zich in zoverre terecht op het standpunt gesteld dat het plan ziet op een gebied dat als "bestaand stedelijk gebied" in de zin van artikel 1.1.1, eerste lid, aanhef en onder h, en artikel 3.1.6, tweede lid, aanhef en onder b, van het Bro is aan te merken.

Het betoog slaagt niet.

Beperking bedrijfsvoering Akarton B.V.

14. Akarton B.V. betoogt dat het bestemmingsplan ten onrechte voorziet in de bestemming "Wonen" op korte afstand van Akarton B.V.

Akarton B.V. vreest dat dit leidt tot een belemmering van haar bedrijfsvoering. De raad heeft ten onrechte geen onderzoek gedaan naar de gevolgen van de komst van de huisvestingslocatie voor haar bedrijfsvoering en heeft ten onrechte geen rekening gehouden met haar uitbreidingsplannen. Ook heeft de raad ten onrechte niet de VNG-richtafstand van 200 m in 'gemengd gebied' aangehouden tussen de huisvestingslocatie en de gronden van Akarton B.V., waarop bedrijven in milieucategorie 4.2 zijn toegestaan. Ook wijkt de raad af van de gehanteerde richtafstanden van het bedrijventerrein Veegtes, waarbij nog werd uitgegaan van een minimale afstand van 300 m, gemeten vanaf de woningen nabij het bedrijventerrein. De raad heeft onzorgvuldig gehandeld door bij het beantwoorden van de vraag of Akarton B.V. in haar bedrijfsvoering wordt belemmerd rekening te houden met functies die al jaren niet meer in het gebied aanwezig zijn. De school die de raad heeft betrokken in haar beoordeling is namelijk al vier jaar geleden gesloopt.

14.1. Uit paragraaf 5.2.4 van de plantoelichting volgt dat de raad voor de beoordeling of in een aanvaardbaar woon- en leefklimaat ter plaatse van de huisvestingslocatie kan worden voorzien, heeft aangesloten bij de richtafstand volgens de brochure 'Bedrijven en Milieuzonering' van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten van 2009 (hierna: de VNG-brochure). Verder wordt in de plantoelichting vermeld dat blijkens de VNG-brochure de richtafstanden met één afstandstap kunnen worden verlaagd zonder dat het ten koste gaat van het woon- en leefklimaat, indien sprake is van omgevingstype gemengd gebied.

14.2. Gemengd gebied is een gebied met matige tot sterke functiemenging, waarbij direct naast woningen andere functies voorkomen zoals kleine bedrijven, winkels en horeca. De Afdeling kan het standpunt van de raad volgen dat in dit geval sprake is van een omgevingstype gemengd gebied, gelet op de omstandigheid dat het plangebied ten noorden grenst aan gronden met bestemmingen als "Bedrijventerrein", "Horeca", "Kantoor" en "Wonen", en dat het plangebied aan oostelijke, zuidelijke en westelijke zijde (eveneens) grenst aan bedrijventerreinen. Omdat sprake is van gemengd gebied, is de richtafstand behorend bij een bedrijf in milieucategorie 4.2 verlaagd van 300 m naar 200 m, aldus de plantoelichting.

14.3. In de plantoelichting wordt vermeld dat de richtafstand van Akarton B.V. is gerelateerd aan het aspect geluid. Akarton B.V. is gevestigd aan de Hakkestraat 35-37 en ligt op ongeveer 100 m van de gronden met de bestemming "Wonen". Niet in geschil is dat niet aan de richtafstand uit de VNG-brochure van 200 m voor een bedrijf in milieucategorie 4.2 in gemengd gebied kan worden voldaan.

14.4. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat hoewel niet aan de richtafstand uit de VNG-brochure kan worden voldaan, toch sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat bij de huisvestingslocatie voor internationale werknemers. In de plantoelichting wordt vermeld dat aan weerszijden van Akarton B.V. burgerwoningen zijn gesitueerd, en dat deze gevoelige functies zich op kortere afstand van Akarton B.V. bevinden dan de huisvestingslocatie. Omdat de geluidbelasting op de woningen ten oosten en

ten westen van Akarton B.V. voldoet aan de milieuregelgeving, moet dit eveneens het geval zijn ter plaatse van de huisvestingslocatie. Hierdoor zal Akarton B.V. niet extra in haar bedrijfsvoering worden belemmerd door de komst van de huisvestingslocatie, omdat het al rekening moet houden met de dichterbij gelegen woningen, aldus de raad.

14.5. De Afdeling stelt voorop dat de richtafstanden in de VNG-brochure indicatief zijn voor een goede ruimtelijke ordening. Dit betekent dat de raad bij toepassing van de VNG-brochure kan besluiten van de daarin aanbevolen richtafstanden af te wijken. De raad moet wel deugdelijk motiveren waarom van die richtafstanden wordt afgeweken, bijvoorbeeld door naar de relevante hinderaspecten specifiek onderzoek te doen.

14.6. De Afdeling overweegt dat niet aan de richtafstand voor een categorie 4.2-bedrijf in gemengd gebied wordt voldaan. Verder overweegt de Afdeling dat de raad geen onderzoek heeft overgelegd waaruit blijkt dat ter plaatse van de woningen ten oosten en ten westen van Akarton B.V. sprake is van een aanvaardbaar akoestisch woon- en leefklimaat. De enkele, niet nader onderbouwde stelling van de raad dat op de dichterbij gelegen woonfuncties direct ten oosten en ten westen van Akarton B.V. al wordt, althans moet worden voldaan aan de geluidnormen uit het Activiteitenbesluit milieubeheer (hierna: het Activiteitenbesluit), zodat bij de verder van Akarton B.V. af gelegen huisvestingslocatie ook wordt voldaan aan de geluidnormen uit het Activiteitenbesluit, is een onvoldoende onderbouwing voor het standpunt van de raad dat bij de huisvestingslocatie zelf sprake is van een aanvaardbaar akoestisch woon- en leefklimaat.

Nu niet inzichtelijk is gemaakt dat ter plaatse van de huisvestingslocatie een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd zonder dat Akarton B.V. onevenredig wordt beperkt in haar bedrijfsmogelijkheden, is het bestreden besluit naar het oordeel van de Afdeling niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand gekomen.

Het betoog slaagt.

15. Sormac B.V. en anderen betogen ten onrechte dat de raad in zijn afweging geen rekening mocht houden met de woningen ten westen van Akarton B.V. aan de Hakkesstraat 25 en 27, omdat deze woningen zullen worden gesloopt in het kader van uitbreidingsplannen van Akarton B.V. Ten tijde van de voorbereiding en de vaststelling van het bestemmingsplan was bij de raad geen aanvraag bekend van LVD Vastgoed B.V. of Akarton B.V. voor het wijzigen van de bestemming "Wonen" van de gronden aan de Hakkesstraat 25 en 27 naar een bedrijfsbestemming. Dat de uitbreidingsplannen niet bij de raad bekend waren wordt door LVD Vastgoed B.V. en Akarton B.V. en anderen ook niet betwist.

Binnenplanse afwijkingsbevoegdheid

16. Sormac B.V. en anderen betogen dat artikel 6.6 van de planregels in strijd is met artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro. Zij hebben bezwaar tegen de afwijkingsbevoegdheid die het plan biedt voor het gebruik van de gronden met de bestemming "Wonen" voor andere bijzondere woonvormen. Sormac B.V. en anderen voeren daartoe aan dat door de

binnenplanse afwijkingsbevoegdheid vrijwel ongelimiteerd elke bijzondere, tijdelijke woonvorm kan worden toegestaan, terwijl de doeleindenomschrijving voor de bestemming "Wonen" in artikel 6.1 van de planregels slechts twee bijzondere woonvormen toestaat. Onder verwijzing naar de uitspraak van de Afdeling van 15 mei 2019, ECLI:NL:RVS:2019:1563, voeren Sormac B.V. en anderen aan dat een binnenplanse afwijkingsbevoegdheid alleen een ondergeschikte afwijking van de planregels kan betreffen. Het toestaan van zo veel bijzondere (tijdelijke) woonvormen is geen ondergeschikte afwijking, en daarmee in strijd met artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro.

De Grood en anderen betogen in gelijke zin. Artikel 6.6 van de planregels is rechtsonzeker omdat de voorwaarden waaraan een omgevingsvergunning voor het afwijken van het bestemmingsplan zodanig ruim zijn opgesteld dat er veel mogelijk is, volgens hen. Verder voeren De Grood en anderen aan dat het toestaan van ongelimiteerde opties aan bijzondere woonvormen niet mogelijk zou mogen zijn met toepassing van de binnenplanse afwijkingsmogelijkheid. Een dergelijke bevoegdheid mag geen wijziging mogelijk maken die leidt tot een planologisch relevante wijziging van de bestemming of bepaling die voorziet in een afwijkingsmogelijkheid zonder enige beperking. In dit geval is de bestaande bestemming, namelijk arbeidsmigrantenhuisvesting, na realisering van de afwijking van het bestemmingsplan niet meer realiseerbaar. Dit betekent dat de bestemming "Wonen" niet meer realiseerbaar is, aldus De Grood en anderen. Verder voeren De Grood en anderen aan dat de raad onvoldoende heeft gemotiveerd dat de woonvormen die de binnenplanse afwijkingsbevoegdheid mogelijk maken in overeenstemming zijn met een goede ruimtelijke ordening. De raad heeft ten onrechte alleen gekeken naar het geluidsaspect.

16.1. Artikel 6.6 van de planregels luidt:

"Bij een omgevingsvergunning kan, na verstrijken van de termijn van 10 jaar na het onherroepelijk worden van dit bestemmingsplan, worden afgeweken van de regels ten behoeve van het gebruik voor andere bijzondere woonvormen, onder de voorwaarden dat:

- a. het gebruik van de gronden ten behoeve van huisvesting van internationale werknemers geheel is beëindigd;
- b. er geen sprake is van reguliere, permanente bewoning;
- c. wordt voldaan aan het op het moment van de omgevingsvergunningaanvraag geldende gemeentelijk ruimtelijk en volkshuisvestelijk beleidskader;
- d. ter onderbouwing van de noodzaak van het gebruik voor een bijzondere woonvorm een behoefteonderzoek wordt overlegd;
- e. er geen milieuhygiënische belemmeringen zijn;
- f. het gebruik niet leidt tot onevenredige aantasting van gebruiks- en ontwikkelingsmogelijkheden van de naastgelegen percelen;
- g. parkeren geheel op eigen terrein wordt voorzien;
- h. het gebruik geen onaanvaardbare gevolgen mag hebben voor de verkeersafwikkeling."

Artikel 1.27 van de planregels definieert 'bijzondere woonvorm' als volgt: "Woonvormen, met uitzondering van reguliere huisvesting."

16.2. In artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro is geregeld dat in een plan kan worden bepaald dat met inachtneming van de in het plan te geven regels bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij het plan aan te geven regels.

Met deze bepaling kan de bevoegdheid worden toegekend op ondergeschikte onderdelen van het plan af te wijken. Een afwijkingsregeling kan alleen gaan over planregels. Niet kan worden afgeweken van de in de verbeelding opgenomen bestemmingen. Toepassing van een afwijkingsregeling mag ook niet het effect hebben dat feitelijk de bestemming van gronden wordt gewijzigd.

16.3. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat bij toepassing van artikel 6.6 van de planregels afwijkingen worden mogelijk gemaakt die niet alleen op ondergeschikte onderdelen van het plan zien, of dat toepassing van de afwijkingsregeling het effect heeft dat feitelijk de bestemming van de gronden met de bestemming "Wonen" wordt gewijzigd. Daartoe overweegt de Afdeling als volgt.

16.4. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat de afwijkingsregeling objectief begrensd is en dat de afwijkingsregeling niet een oneindig aantal soorten woonvormen mogelijk maakt. Daartoe overweegt de Afdeling ten eerste dat uit artikel 6.6 van de planregels volgt dat alleen andere vormen van tijdelijke bewoning mogelijk worden gemaakt op de gronden met de bestemming "Wonen". Op grond van artikel 6.6, gelezen in combinatie met artikel 1.27 van de planregels, kan alleen bij omgevingsvergunning worden afgeweken van de regels ten behoeve van het gebruik voor woonvormen, met uitzondering van reguliere huisvesting. Daarbij acht de Afdeling van belang dat ook in artikel 6.6, aanhef en onder b, van de planregels als voorwaarde voor afwijking is gesteld dat geen sprake mag zijn van reguliere, permanente bewoning. Naar het oordeel van de Afdeling volgt uit artikel 6.6 van de planregels daarmee voldoende duidelijk dat alleen ten behoeve van niet-permanente bewoning mag worden afgeweken van de planregels.

Naar het oordeel van de Afdeling betekent de omstandigheid dat in de planregels geen limitatieve lijst van andere mogelijke, niet-reguliere huisvestingsvormen is opgenomen niet dat het plan afwijkingen van de planregels mogelijk maakt die niet alleen op ondergeschikte onderdelen van het plan zien of dat feitelijk de bestemming van de gronden wordt gewijzigd. Daartoe acht de Afdeling van belang dat artikel 6.6 van de planregels vereist dat een omgevingsvergunning voor afwijking alleen kan worden verleend als wordt voldaan aan een aantal voorwaarden, waaronder dat het initiatief voldoet aan het op het moment van de aanvraag geldende gemeentelijk ruimtelijk en volkshuisvestelijk beleidskader, dat ter onderbouwing van de noodzaak van het gebruik voor de bijzondere woonvorm een behoefteonderzoek wordt overlegd, en dat het gebruik niet leidt tot onevenredige aantasting van gebruiks- en ontwikkelingsmogelijkheden van de naastgelegen percelen. De raad heeft bewust ruimte willen bieden om bijzondere woonvormen mogelijk te maken waar over 10 jaar en later meer behoefte naar is. De Afdeling kan het standpunt van de raad volgen dat niet valt in te zien dat de ruimtelijke uitstraling na afwijking van de planregels van dien aard en omvang zal zijn, dat sprake is van een planologisch relevante

wijziging van de bestemming. Daarbij acht de Afdeling de in artikel 6.6 van de planregels opgenomen voorwaarden van belang, waarmee de raad naar het oordeel van de Afdeling voldoende heeft ingekaderd dat alleen woonvormen zijn toegestaan die qua aard en ruimtelijke uitstraling overeenkomen met de tijdelijke huisvesting van internationale werknemers. De Grood en anderen betogen dan ook ten onrechte dat de bestemming "Wonen" na realisering van de afwijking van het bestemmingsplan niet meer realiseerbaar is.

16.5. Gelet op het bovenstaande ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat artikel 6.6 in strijd is met artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, van de Wro.

De betogen slagen niet.

Beleidsnotitie Huisvesting Arbeidsmigranten 2016

17. De Grood en anderen betogen dat het plan in strijd is met de provinciale Beleidsnotitie Huisvesting Arbeidsmigranten 2016 (hierna: de beleidsnotitie). Er wordt niet voldaan aan één van de uitgangspunten dat nieuwbouw buiten de reguliere woningvoorraad ten behoeve van de huisvesting van arbeidsmigranten uitgesloten is, tenzij het gaat om transformatie van bestaande bebouwing. In dit geval is sprake van nieuwbouw. Voor zover al sprake was van een inmiddels gesloopt gebouw geldt dat dit gebouw vele malen kleiner was dan de nu beoogde ontwikkeling. De raad heeft het provinciale beleid onvoldoende in zijn belangenafweging betrokken.

17.1. Uit de beleidsnotitie volgt dat huisvesting van arbeidsmigranten de volgende prioritering kent:

1. *Huisvesting binnen de reguliere woningvoorraad in of nabij bestaand bebouwd gebied van steden en dorpen.*
2. *Huisvesting binnen de bestaande (eventueel te saneren of transformeren) bebouwing in of nabij bestaand bebouwd gebied van steden en dorpen, indien optie 1 niet binnen de regio voorhanden is.*
3. *Huisvesting op bestaande (te saneren of te revitaliseren) recreatieterreinen, indien optie 1 en 2 binnen de regio niet voorhanden zijn.*
4. *Bij uitzondering huisvesting in tijdelijke woonunits, indien optie 1, 2 en 3 binnen de regio niet voorhanden zijn."*

17.2. In de beleidsnota wordt opgemerkt dat indien huisvesting in de reguliere woningvoorraad niet mogelijk blijkt, onderzocht moet worden of er bestaande bebouwing in of nabij bestaand bebouwd gebied van steden en dorpen beschikbaar is die geschikt gemaakt kan worden voor bewoning. Pas als blijkt dat dit ook geen mogelijkheden biedt, kan onder goede motivering per specifiek geval uitgeweken worden naar (te saneren of te revitaliseren) recreatieterreinen. Als blijkt dat huisvestingsmogelijkheden zoals beschreven in optie 1, 2 en 3 binnen de regio niet voorhanden zijn, kan bij uitzondering uitgeweken worden naar tijdelijke woonunits.

17.3. Uit de plantoelichting volgt dat huisvesting van arbeidsmigranten niet volgens de eerste drie opties gerealiseerd kan worden. De raad heeft toegelicht waarom hij de ontwikkeling op deze locatie toch aanvaardbaar acht. Voor de short-stay huisvesting van 768 internationale werknemers is geen locatie te vinden waarbij kan worden volstaan met 'transformatie binnen bestaande bebouwingsmassa's'. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat, om te kunnen voorzien in tijdelijke woonunits van deze aantallen, die ook nog moeten voldoen aan normen van Stichting Normering Flexwonen (hierna: SNF), duurzaamheidsaspecten, en waarvoor draagvlak moet zijn, omwille van de financiële haalbaarheid nieuw gebouwd moeten worden. Een locatie waarop een in verval geraakt gebouw aanwezig was dat hiertoe inmiddels is gesloopt, en gelegen is binnen het bestaand bebouwd gebied, is in een dergelijke situatie het best haalbare. Verder wordt in de plantoelichting vermeld dat initiatiefnemer in bezit is van het SNF-keurmerk, zodat de short-stay internationale werknemers binnen het plangebied tenminste conform de normen van de SNF zullen worden gehuisvest. Daarbij zal worden voorzien in beheer dat 24 uur per dag, 7 dagen in de week, aanwezig is op de huisvestingslocatie. De locatie bevindt zich binnen bestaand bebouwd gebied, en is voorzien van een zeer goede ontsluiting nabij grotere uitvalswegen, maar ook op korte (loop)afstand van primaire voorzieningen.

17.4. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het plan in strijd met de beleidsnotitie is vastgesteld. De raad heeft in de plantoelichting de keuze voor de bouw van tijdelijke woonunits op deze locatie onderbouwd. De Afdeling kan de onderbouwing in de plantoelichting goed volgen. De Grood en anderen hebben niet aangevoerd waarom deze onderbouwing onjuist is. Anders dan zij stellen maakt het plan geen nieuwbouw mogelijk. De Afdeling ziet dan ook geen aanleiding voor het oordeel dat de raad het provinciale beleid onvoldoende in zijn belangenafweging heeft betrokken. Het betoog slaagt niet.

Beleidskader huisvesting internationale werknemers (short-stay) Venlo

18. De Grood en anderen betogen dat het plan in strijd is met het gemeentelijke "Beleidskader huisvesting internationale werknemers (short-stay) 2021" (hierna: het beleidskader). Eén van de uitgangspunten van het beleidskader is dat short-stay huisvestingslocaties in woonwijken niet grootschalig mogen zijn, wat erop neerkomt dat een huisvestingslocatie in een woonwijk niet groter mag zijn dan 100 personen. Weliswaar ligt de huisvestingslocatie niet in een woonwijk, maar wel op 500 m van woonwijk Meeuwbeemd en op 600 m van woondorp 't Ven. Het is daarom niet redelijk dat het aantal personen binnen deze relatief kleine afstand méér dan 7 keer verveelvoudigd kan worden ten opzichte van een huisvestingslocatie midden in een woonwijk. De raad heeft met het toestaan van deze grootschalige huisvesting onvoldoende rekening gehouden met de belangen van omwonenden.

18.1. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad met het toestaan van deze grootschalige huisvesting onvoldoende rekening heeft gehouden met de belangen van omwonenden. Daartoe overweegt de

Afdeling als volgt. In het beleidskader wordt, naast het uitgangspunt dat een huisvestingslocatie in een woonwijk niet groter mag zijn dan 100 personen, ook de stelregel vermeldt dat hoe groter de afstand van de woonwijk tot een mogelijke short-stay huisvestingslocatie bedraagt, hoe meer mogelijkheden er zijn voor grootschalige short-stay huisvesting. De Afdeling acht een huisvestingslocatie van deze grootte, gelet op de omstandigheid dat de afstand van de huisvestingslocatie tot woonwijk 't Ven minstens 600 m bedraagt, en dat daartussen een bedrijventerrein ligt, niet onevenredig in het licht van het in het beleidskader genoemde uitgangspunt.

Het betoog slaagt niet.

19. De Grood en anderen betogen verder dat de verhouding arbeidsmigranten per verblijfseenheid in strijd is met het beleidskader. In het beleidskader is namelijk opgenomen dat er, aanvullend op de normen van de SNF, maximaal twee personen per kamer gehuisvest mogen worden. Uit de toelichting bij het bestemmingsplan blijkt dat er ongeveer 180 verblijfseenheden voor maximaal 768 arbeidsmigranten worden gerealiseerd. Dit komt neer op gemiddeld 4,3 arbeidsmigranten per verblijfseenheid.

19.1. Onder paragraaf 3.5.3 van de plantoelichting wordt ingegaan op het beleidskader. Daarin wordt het volgende vermeld:

"Initiatiefnemer is in bezit van het SNF-keurmerk zodat ervan kan worden uitgegaan dat in dit nieuwe huisvestingsproject aan die eisen wordt voldaan. De SNF-normen gaan bijvoorbeeld uit van een gebruiksoppervlak van minimaal 12 m² per tijdelijke bewoner, terwijl initiatiefnemer ruim 15 m² zal bieden. Er zullen nooit meer dan 2 personen per kamer worden gehuisvest."

19.2. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het bestemmingsplan mogelijk maakt dat meer arbeidsmigranten per kamer worden gehuisvest dan op grond van het beleidskader en de normen van de SNF is toegestaan. Daartoe overweegt de Afdeling dat op grond van artikel 6.5.3, aanhef en onder d, van de planregels de huisvestingslocatie moet voldoen aan de normen van de SNF, en dat volgens die normen een slaapruijnte door maximaal twee personen gebruikt mag worden. Op de zitting heeft initiatiefnemer toegelicht dat er maximaal twee personen op één kamer worden gehuisvest en dat rekening is gehouden met 17 m² per persoon. De Grood en anderen gaan er ten onrechte vanuit dat één verblijfseenheid gelijkstaat aan één kamer. Gelet hierop laat de Afdeling in het midden of artikel 8:69a van de Awb niet in de weg staat aan een inhoudelijk oordeel.

Het betoog slaagt niet.

Maximumaantal arbeidsmigranten

20. Sormac B.V. en anderen betogen ten onrechte dat de raad geen maximum van 768 tijdelijke internationale werknemers had mogen vastleggen in de planregels. Sormac B.V. en anderen hebben niet onderbouwd waarom dit aantal te hoog is. In de plantoelichting wordt vermeld dat in de regio Noord-Limburg een personeelstekort is en dat de vraag naar internationale werknemers tot 2030 zeker zal blijven bestaan. Om een bijdrage te leveren om dit tekort op te lossen is de doelstelling voor

Venlo om 3000 bedden te realiseren voor 2025. Dit bestemmingsplan draagt bij het aan het behalen van die doelstelling. Het betoog slaagt niet.

Gebiedsbescherming

21. De Grood en anderen betogen dat de stikstofberekening niet deugt.

21.1. De raad betoogt dat het relativiteitsvereiste aan een inhoudelijke beoordeling van de beroepsgrond van De Grood en anderen in de weg staat.

21.2. De Afdeling overweegt dat de bepalingen in de Wet natuurbescherming (hierna: Wnb) over de beoordeling van plannen die gevolgen kunnen hebben voor een Natura 2000-gebied, strekken ter bescherming van het behoud van de natuurwaarden in deze gebieden. Uit de overzichtsuitspraak van de Afdeling van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder 10.51, volgt dat een natuurlijk persoon die zich beroept op de bepalingen van de Wnb die strekken tot de bescherming van de natuurwaarden van een Natura 2000-gebied, zich beroept op een algemeen belang waarvoor hij niet in rechte kan opkomen. Verder volgt uit deze uitspraak dat individuele belangen van een natuurlijk persoon bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn woon- en leefomgeving, waarvan een Natura 2000-gebied deel uitmaakt, zo verweven kunnen zijn met de algemene belangen die de Wnb beoogt te beschermen, dat niet kan worden geoordeeld dat de betrokken normen in de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van zijn belangen.

21.3. Deze situatie doet zich voor wanneer een Natura 2000-gebied deel uitmaakt van de leefomgeving van De Grood, Vergeldt, Noldus, Jambroers, Kessels, Doensen en Oomen. De Afdeling overweegt dat de afstand van hun woningen tot het meest nabijgelegen Natura 2000-gebied Maasduinen meer dan 4 km bedraagt. Gelet hierop maakt het Natura 2000-gebied geen deel uit van de woon- en leefomgeving van De Grood, Vergeldt, Noldus, Jambroers, Kessels, Doensen en Oomen. De conclusie is dat hun individuele belangen niet verweven zijn met het algemene belang dat de Wnb beoogt te beschermen.

21.4. Omdat de Wnb de belangen van De Grood, Vergeldt, Noldus, Jambroers, Kessels, Doensen en Oomen niet beschermt, laat de Afdeling met toepassing van artikel 8:69a van de Awb de door hen naar voren gebrachte beroepsgrond over stikstof buiten beschouwing.

21.5. Ten aanzien van de bedrijfseconomische belangen van P.H. Oomen & Zn. Venlo B.V. overweegt de Afdeling als volgt. Uit de onder 20.2 genoemde overzichtsuitspraak volgt dat de bedrijfseconomische belangen van een appellant zo verweven kunnen zijn met het algemeen belang van het behoud van een goede staat van instandhouding van het betrokken Natura 2000-gebied, dat er geen aanleiding bestaat voor het oordeel dat de betrokken normen van de Wnb kennelijk niet strekken tot bescherming van de belangen van deze appellant. Niet is gebleken dat van deze verwevenheid sprake is. De betrokken normen van de Wnb strekken kennelijk niet tot bescherming van de bedrijfseconomische belangen van P.H. Oomen & Zn. Venlo B.V. Gelet op artikel 8:69a van de Awb kan deze

beroepsgrond niet leiden tot vernietiging van het besluit. De Afdeling zal de beroepsgrond daarom niet inhoudelijk bespreken.

Groen

22. De Grood en anderen betogen dat het plan hun woon- en leefklimaat op onaanvaardbare wijze aantast. Zij voeren daartoe aan dat het bestemmingsplan onevenredige afbreuk doet aan het groene karakter van het plangebied door grootschalige huisvestingsvoorzieningen voor arbeidsmigranten toe te staan.

22.1. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat het woon- en leefklimaat van De Grood en anderen op onaanvaardbare wijze wordt aangetast door de bouw van de huisvestingslocatie op gronden die onder het vorige bestemmingsplan de bestemming "Groen" hadden. Daartoe overweegt de Afdeling dat de afstand tussen de dichtst bij het plangebied gelegen woning van Oomen en de gronden met de bestemming "Wonen" meer dan 150 m bedraagt en dat hij vanuit zijn woning geen direct zicht heeft op de beoogde huisvestingslocatie.

Het betoog slaagt niet.

Landschappelijke inpassing

23. De Grood en anderen betogen dat het plan in strijd met het zorgvuldigheidsbeginsel is vastgesteld omdat de landschappelijke inpassing niet deugdelijk is geborgd in de planregels. Dit is wel nodig, omdat uit het landschapsintegratieplan blijkt dat de raad een adequate inpassing van het resomeercentrum en de arbeidsmigrantenhuisvesting noodzakelijk acht. De landschappelijke inpassing is niet deugdelijk geborgd, omdat geen sprake is van een voorwaardelijke verplichting maar van een gebruiksverbod. Verder voeren De Grood en anderen aan dat de voorwaardelijke verplichting ten onrechte niet is gekoppeld aan het oprichten van de bouwwerken, maar alleen aan het gebruik van de gronden en/of bouwwerken. Dat is onzorgvuldig, omdat juist het bouwen op de gronden gevolgen heeft voor de omgeving. Dit is in strijd met artikel 3.1 van de Wro. Ook voeren zij aan dat het bestemmingsplan niet met de vereiste zorgvuldigheid tot stand is gekomen, omdat de herplant van 3.750 m² bos gerealiseerd moet zijn op 31 december 2022, een datum die in het verleden ligt.

23.1. De raad betoogt dat het relativiteitsvereiste aan een inhoudelijke beoordeling van de beroepsgronden van De Grood en anderen in de weg staat.

23.2. De Afdeling overweegt dat het landschapsintegratieplan is opgesteld om het resomeercentrum en de huisvestingslocatie adequaat in te passen in de omgeving. Verder overweegt de Afdeling dat het belang van De Grood en anderen is gelegen in het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving. Zoals de Afdeling heeft overwogen in de overzichtsuitspraak over relativiteit van 11 november 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2706, onder 10.5, kunnen appellanten tegen een besluit tot vaststelling van een bestemmingsplan op grond van de Wro, zoals hier aan de orde, opkomen met het oog op hun belang om gevrijwaard te

blijven van aantasting van hun woon- en leefomgeving. De Afdeling overweegt dat De Grood, Vergeldt, Noldus, Jambroers, Kessels en Doenssen op meer dan 440 m van het plangebied wonen, en dat zij door de tussengelegen bebouwing geen zicht hebben op het plangebied. Onder deze omstandigheden bestaat naar het oordeel van de Afdeling geen verwevenheid tussen het belang van De Grood, Vergeldt, Noldus, Jambroers, Kessels en Doenssen bij het behoud van een goede kwaliteit van hun leefomgeving en het belang dat is gediend met het landschapsintegratieplan. Naar het oordeel van de Afdeling bestaat evenmin verwevenheid tussen het belang van Oomen bij het behoud van een goede kwaliteit van zijn leefomgeving en het belang dat is gediend met het landschapsintegratieplan. Daartoe overweegt de Afdeling dat Oomen vanuit zijn woning geen zicht heeft op de huisvestingslocatie of op het bouwvlak waarop het resomeercentrum is voorzien, en dat hij geen belang heeft bij de landschappelijke inpassing van ontwikkelingen waar hij vanuit zijn woning geen zicht op heeft of waarin het plan niet kan voorzien, zoals het geval is met het resomeercentrum, gelet op het oordeel van de Afdeling onder 10.3. Gelet hierop staat het relativiteitsvereiste eraan in de weg dat deze beroepsgronden kunnen leiden tot een vernietiging van het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan. De Afdeling ziet daarom af van een inhoudelijke bespreking van hun beroepsgronden.

Verkeer

24. De Grood en anderen vrezen dat zij onevenredige verkeershinder zullen ondervinden als gevolg van de 572 extra voertuigbewegingen per etmaal op de Hakkesstraat. P.H. Oomen & Zn Venlo B.V. vreest dat hij in zijn bedrijfsvoering wordt beperkt door de generatie van verkeersbewegingen als gevolg van de huisvestingslocatie voor internationale werknemers. Ook voeren De Grood en anderen aan dat geen rekening is gehouden met de cumulatie van verkeerseffecten die ontstaan door ontwikkelingen als de komst van detailhandel, de veranderende invulling van het bedrijventerrein Veegtes als industrieterrein met bezorgdiensten, toenemend vrachtverkeer en toename van het aantal supermarkten in de omgeving.

24.1. De raad heeft zich op het standpunt gesteld dat de capaciteit van het omliggende wegennet de extra verkeerscapaciteit aankan. De raad heeft bij de voorbereiding van het plan onderzoek laten verrichten naar de verkeersgeneratie als gevolg van de huisvestingslocatie voor arbeidsmigranten en het resomeercentrum. De resultaten van dit onderzoek zijn vastgelegd in de notitie "Verkeerskundig onderzoek ontwikkelproject Albertushof te Venlo Versie 3" van 3 december 2021 van Kragten (hierna: het verkeersonderzoek), dat als bijlage 7 bij de plantoelichting gevoegd. In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de verkeersgeneratie door de komst van de huisvestingslocatie voor arbeidsmigranten. Bij de verkeersberekening is uitgegaan van een worst-case-scenario waarbij alle busjes en auto's tijdens de ochtendspits vertrekken en tijdens de avondspits terugkeren, wat inhoudt dat 10 busjes en 130 auto's het terrein verlaten in de richting van de snelweg en 's avonds terugkeren. Tijdens de spits is sprake van een toename van maximaal 140 extra verkeersbewegingen op het kruispunt Nijmeegseweg-Hakkesstraat. De raad is uitgegaan van een verkeergeneratie

van 280 voertuigbewegingen per etmaal als gevolg van de komst van de huisvestingslocatie.

24.2. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad onvoldoende onderzoek heeft gedaan naar de verkeerhinder die De Grood en anderen zullen ondervinden als gevolg van de komst van de huisvestingslocatie. De Grood en anderen hebben geen aanknopingspunten naar voren gebracht waarom de raad het verkeersonderzoek niet ten grondslag heeft mogen leggen aan het besluit. De enkele stelling van De Grood en anderen dat nieuwe ontwikkelingen ten onrechte niet zijn meegenomen in het verkeersonderzoek is onvoldoende aanleiding voor het oordeel dat het verkeersonderzoek onvolledig is. Naar het oordeel van de Afdeling hebben zij onvoldoende concreet onderbouwd met welke ontwikkelingen ten onrechte geen rekening is gehouden. De Afdeling ziet evenmin aanleiding voor het oordeel dat P.H. Oomen & Zn. Venlo B.V. onevenredig in haar bedrijfsvoering wordt beperkt doordat zij haar terrein minder makkelijk op- en af kan rijden door de toename van het aantal voertuigenbewegingen per etmaal op de Hakkestraat als gevolg van de huisvestingslocatie.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

25. De beroepen zijn gegrond. Gelet op wat hiervoor onder 10.3, 11.2 en 14.6 is overwogen, is het bestemmingsplan genomen in strijd met de artikelen 3:2 en 3:46 van de Awb.

Bestuurlijke lus

26. De Afdeling ziet in het belang van een spoedige beëindiging van het geschil aanleiding om de raad op grond van artikel 8:51d van de Awb de gelegenheid te geven om de geconstateerde gebreken te herstellen. De Afdeling zal daartoe in de beslissing van deze uitspraak een termijn stellen.

27. De raad kan het onder 11.2 geconstateerde gebrek herstellen door aan artikel 1.54 van de planregels toe te voegen dat de maximale verblijfsduur bij short-stay huisvesting bijvoorbeeld 4 maanden per half jaar bedraagt.

28. De raad kan het onder 14.6 geconstateerde gebrek herstellen door, bijvoorbeeld door middel van een akoestisch onderzoek, aan te tonen dat ter plaatse van de huisvestingslocatie sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat.

29. Bij een eventueel nieuw of gewijzigd besluit kan de raad desgewenst betrekken wat de gevolgen zijn van het geconstateerde gebrek onder 10.3 ten aanzien van de functieaanduiding "specifieke vorm van maatschappelijk – resomeercentrum" en de artikelen 3.6.2, 4.5.2, 5.5.2 en 6.5.2.

30. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 27 maart 2024, ECLI:NL:RVS:2024:1174, blijft op een gewijzigd of nieuw

besluit het recht, zoals dat gold vóór 1 januari 2024, van toepassing. Afdeling 3.4 van de Awb hoeft bij de voorbereiding van een gewijzigd of nieuw besluit niet opnieuw te worden toegepast.

Proceskosten en griffierecht

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

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

draagt de raad van de gemeente Venlo op om:

- binnen 26 weken na verzending van deze uitspraak, met inachtneming van wat daarin is overwogen, de onder 27 en 28 omschreven gebreken in het besluit van de raad van de gemeente Venlo van 19 oktober 2022 tot vaststelling van het bestemmingsplan "Hakkesstraat-Hendrikkenhofstraat Venlo" te herstellen en
- de Afdeling en de andere partijen de uitkomst mee te delen en het gewijzigde of nieuwe besluit zo spoedig mogelijk op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken en mee te delen.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, voorzitter, en mr. A.J.C. de Moor-van Vugt en mr. M. Soffers, leden, in tegenwoordigheid van mr. K.M. Arneri, griffier.

w.g. Knol
voorzitter

w.g. Arneri
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 16 juli 2025

1010
Verzonden: 16 juli 2025

BIJLAGE

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 1:2 luidt:

- "1. Onder belanghebbende wordt verstaan: degene wiens belang rechtstreeks bij een besluit is betrokken.
2. Ten aanzien van bestuursorganen worden de hun toevertrouwde belangen als hun belangen beschouwd.
3. Ten aanzien van rechtspersonen worden als hun belangen mede beschouwd de algemene en collectieve belangen die zij krachtens hun doelstellingen en blijkens hun feitelijke werkzaamheden in het bijzonder behartigen."

Artikel 3:2 luidt:

"Bij de voorbereiding van een besluit vergaart het bestuursorgaan de nodige kennis omtrent de relevante feiten en de af te wegen belangen."

Artikel 3:46 luidt:

"Een besluit dient te berusten op een deugdelijke motivering."

Artikel 8:1 luidt:

"Een belanghebbende kan tegen een besluit beroep instellen bij de bestuursrechter."

Artikel 8:6, eerste lid, luidt:

"Het beroep kan worden ingesteld bij de rechtbank, tenzij een andere bestuursrechter bevoegd is ingevolge hoofdstuk 2 van de bij deze wet behorende Bevoegdheidsregeling bestuursrechtspraak dan wel ingevolge een ander wettelijk voorschrift."

Wet ruimtelijke ordening

Artikel 3.1, eerste lid, luidt:

"De gemeenteraad stelt voor het gehele grondgebied van de gemeente een of meer bestemmingsplannen vast, waarbij ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening de bestemming van de in het plan begrepen grond wordt aangewezen en met het oog op die bestemming regels worden gegeven. Deze regels betreffen in elk geval regels omtrent het gebruik van de grond en van de zich daar bevindende bouwwerken. Deze regels kunnen tevens strekken ten behoeve van de uitvoerbaarheid van in het plan opgenomen bestemmingen, met dien verstande dat deze regels ten aanzien van woningbouwcategorieën uitsluitend betrekking hebben op percentages gerelateerd aan het plangebied."

Artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder c, luidt:

"1. Bij een bestemmingsplan kan worden bepaald dat met inachtneming van de bij het plan te geven regels:

[...]

c. bij een omgevingsvergunning kan worden afgeweken van bij het plan aan te geven regels; [...]"