

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:1410

Datum uitspraak

11 maart 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 28 maart 2023 heeft het college van burgemeester en wethouders van Kampen aan Esprit Real Estate II B.V. een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een gebouw voor de huisvesting van arbeidsmigranten voor maximaal 120 personen in 70 wooneenheden op het perceel Tuindersweg 21A in IJsselmuiden, voor een periode van 15 jaar. Nadat de raad een verklaring van geen bedenkingen heeft afgegeven heeft het college een omgevingsvergunning verleend aan Esprit voor het huisvesten van maximaal 120 arbeidsmigranten in 70 wooneenheden, voor een periode van 15 jaar, aan de Tuindersweg 21A in IJsselmuiden. De vergunning is verleend voor de activiteiten: het bouwen van een bouwwerk, het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk met het oog op brandveiligheid en het maken, aanleggen of veranderen van een uitweg (in-/uitrit). Het gaat om een pilotproject als bedoeld in de gemeentelijke 'Bouwsteen huisvesting arbeidsmigranten'. Met die bouwsteen heeft de gemeenteraad van Kampen op 30 januari 2020 ingestemd. Ook maakt de bouwsteen als bijlage onderdeel uit van de in oktober 2021 door de raad vastgestelde woonvisie 'Bouwsteen Wonen 2021-2025'. De locatie voor de huisvesting ligt in een glastuinbouwgebied in de Koekoekspolder. [appellant] en anderen zijn omwonenden. Zij zijn het niet eens met de verleende vergunning en met het oordeel van de rechtbank.

Volledige tekst
202403494/1/R3.

Datum uitspraak: 11 maart 2026

AFDELING BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

[appellant] en anderen, allen wonend in IJsselmuiden, gemeente Kampen,
appellanten,

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 24 april 2024 in zaak nr. 23/1883 in het
geding tussen:

[appellant] en anderen

en

het college van burgemeester en wethouders van Kampen.

Procesverloop

Bij besluit van 28 maart 2023 heeft het college aan Esprit Real Estate II B.V. (hierna: Esprit) een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een gebouw voor de huisvesting van arbeidsmigranten voor maximaal 120 personen in 70 wooneenheden op het perceel Tuindersweg 21A in IJsselmuiden, voor een periode van 15 jaar.

Bij uitspraak van 24 april 2024 heeft de rechtbank het door [appellant] en anderen daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak hebben [appellant] en anderen hoger beroep ingesteld.

Het college en Esprit hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

Esprit, [appellant] en anderen en het college hebben nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak gelijktijdig met de zaken nrs. 202403495/1/R3 en 202403496/1/R3 op een zitting behandeld op 22 januari 2026, waar [appellant] en anderen, vertegenwoordigd door [appellant A], [appellant B] en [appellant C], bijgestaan door mr. A.P. Loo, advocaat in Arnhem, en H. de Bakker, en het college, vertegenwoordigd door H. Puttenstein en P. Scharenborg, zijn verschenen. Ook is Esprit, vertegenwoordigd door [gemachtigde], bijgestaan door mr. S.P.M. Schaap, advocaat in Raalte en J.L.C. Steenbakkers, op de zitting 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 7 december 2021. Dat betekent dat in dit geval de Wabo en de Crisis- en herstelwet, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Inleiding

2. Nadat de raad een verklaring van geen bedenkingen heeft afgegeven heeft het college een omgevingsvergunning verleend aan Esprit voor het huisvesten van maximaal 120 arbeidsmigranten in 70 wooneenheden, voor een periode van 15 jaar, aan de Tuindersweg 21A in IJsselmuiden. De vergunning is verleend voor de activiteiten: het bouwen van een bouwwerk, het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan, het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk met het oog op brandveiligheid en het maken, aanleggen of veranderen van een uitweg (in-/uitrit). Het gaat om een pilotproject als bedoeld in de gemeentelijke 'Bouwsteen huisvesting arbeidsmigranten'. Met die bouwsteen heeft de gemeenteraad van Kampen op 30 januari 2020 ingestemd. Ook maakt de bouwsteen als bijlage onderdeel uit van de in oktober 2021 door de raad vastgestelde woonvisie 'Bouwsteen Wonen 2021-2025'. De locatie voor de huisvesting ligt in een glastuinbouwgebied in de Koekoekspolder. [appellant] en anderen zijn omwonenden. Zij zijn het niet eens met de verleende vergunning en met het oordeel van de rechtbank.

De vergunning is in beroep bij de rechtbank in stand gebleven, waarbij de rechtbank zelf een voorschrift over geluid aan de vergunning heeft verbonden.

Goede procesorde

3. Esprit en het college hebben de Afdeling verzocht om het rapport "Hoger beroep omgevingsvergunning migrantenhuisvesting Tuindersweg 21a te IJsselmuiden" van 9 januari 2026 van H. de Bakker Expertisebureau (hierna: rapport De Bakker) buiten beschouwing te laten wegens strijd met de goede procesorde.

Het rapport is door de Afdeling ontvangen op 9 januari 2026 en op dezelfde datum via veilig mailen door [appellant] en anderen ook naar het college en Esprit gestuurd. Het rapport was daarmee 12 dagen voor de zitting bekend bij partijen. Gelet op de beperkte omvang van het rapport en de inhoudelijke reacties die partijen op de zitting hebben kunnen geven, ziet de Afdeling in dit geval geen aanleiding om dit rapport buiten beschouwing te laten wegens strijd met de goede procesorde.

Alternatieve locaties

4. [appellant] en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de huisvesting van arbeidsmigranten op de gekozen locatie passend is binnen het gemeentelijk beleid 'Bouwsteen huisvesting arbeidsmigranten' en dat er daarom geen onderzoek naar een alternatieve locatie hoefde te worden verricht. [appellant] en anderen hebben op vier specifiek in het beleid genoemde locaties gewezen waar de huisvesting van arbeidsmigranten mogelijk (en meer geschikt) zou zijn. Deze vier locaties zijn onbebouwde percelen. De in het gemeentelijk beleid opgenomen "pilot" ziet op één bebouwde locatie en één onbebouwde locatie voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Volgens [appellant] en anderen is niet doorslaggevend dat in het beleid zou zijn aangegeven dat huisvesting slechts op 1 onbebouwd perceel én 1 bebouwd perceel kan plaatsvinden. Het beleid zegt niet dat er geen ander bebouwde locatie dan de gekozen locatie kan zijn. Het gemeentelijk beleid geeft juist aan dat het het minst wenselijk is om arbeidsmigranten in het buitengebied te vestigen vanwege de afstand tot voorzieningen. Bovendien zijn er binnen de Koekoekspolder meerdere bebouwde terreinen voor dit project. Er had volgens [appellant] en anderen dan

ook (nader) onderzoek moeten worden gedaan naar alternatieve locaties.

4.1. Het college wijst op het volgende. In de Koekoekspolder werken honderden arbeidsmigranten. Zij worden op verschillende locaties in Kampen en IJsselmuiden gehuisvest. Daarnaast woont een deel van hen buiten de gemeente Kampen, omdat in de gemeente onvoldoende woonlocaties aanwezig zijn. Omdat de arbeidsmigranten veel reguliere woningen bezet houden, zij verspreid wonen over verschillende locaties en de bedrijven uit de polder een aantrekkelijke werkgever voor hen willen blijven, zijn omstreeks 2018 gesprekken op gang gekomen over de realisatie van woonlocaties voor arbeidsmigranten in de polder zelf. Dit heeft ertoe geleid dat de raad van de gemeente Kampen op 30 januari 2020 beleid heeft vastgesteld in de vorm van de 'Bouwsteen Huisvesting arbeidsmigranten' (ook wel aangeduid als de bouwsteen of de beleidsregel). Daarbij is de keuze gemaakt om te starten met twee pilots voor het grootschalig huisvesten van arbeidsmigranten in de polder (met elk 120 plekken). Dit is ook neergelegd in een convenant dat is afgesloten tussen (onder meer) Esprit en de gemeente.

4.2. Zoals de rechtbank terecht heeft overwogen, moet het college beslissen over het verlenen van een omgevingsvergunning voor het project waarvoor vergunning is aangevraagd. Als dat project op zichzelf aanvaardbaar is, dan kan het college in beginsel niet vanwege alternatieven voor dat project weigeren daaraan mee te werken. Het college kan dat alleen weigeren, als op voorhand duidelijk is dat met één of meer alternatieven een gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren. Het is aan [appellant] en anderen om aannemelijk te maken dat dergelijke alternatieven bestaan. Het college hoeft niet uit zichzelf hiernaar onderzoek te doen.

Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat [appellant] en anderen niet aannemelijk hebben gemaakt dat in dit geval zulke alternatieven bestaan. [appellant] en anderen hebben naar de in de beleidsregel genoemde locaties verwezen, maar met de rechtbank is de Afdeling van oordeel dat het college heeft onderbouwd waarom geen gelijkwaardig resultaat kan worden bereikt met aanmerkelijk minder bezwaren op die locaties. De omwonenden hebben verder geen andere alternatieve locaties aangedragen. Met de rechtbank is de Afdeling verder van oordeel dat het college de gekozen locatie passend binnen het beleid heeft mogen achten. Dat is zo, omdat deze bebouwde locatie in aanmerking komt voor de "pilot bebouwd terrein", binnen de rand ligt van de bebouwde kom en voorzieningen op 10 minuten fietsafstand liggen.

Het betoog slaagt niet.

Woon- en leefklimaat

5. [appellant] en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat de huisvesting van 120 arbeidsmigranten het woon- en leefklimaat in de omgeving onevenredig aantast. De rechtbank en het college zijn van oordeel dat de afspraken in een convenant tussen het college en de vergunninghouder borgen dat sprake zal zijn van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, maar die afspraken zijn niet als vergunningvoorschrift aan de vergunning verbonden en zijn volgens [appellant] en anderen dus niet afdwingbaar. Noodzakelijke ruimtelijke (rand-)voorwaarden moeten in het vergunningentraject worden geborgd.

5.1. De rechtbank heeft het volgende voorschrift toegevoegd aan de verleende omgevingsvergunning:

"1. De vergunninghouder draagt ervoor zorg dat voordat het complex in gebruik wordt genomen:

- a. het landschappelijk inrichtingsplan zoals dat in bijlage 23 bij de omgevingsvergunning is opgenomen, is uitgevoerd. Deze uitvoering betreft ook het geluidsscherm van kokosmatten. Deze inrichting dient in stand te blijven voor de periode dat de omgevingsvergunning is verleend. In het geval een extra parkeerplaats benodigd is, kan het landschappelijk inrichtingsplan op dat punt anders uitgevoerd worden;
 - b. door middel van een aanduiding ervoor wordt gezorgd dat de boomgaard niet toegankelijk is voor de arbeidsmigranten, niet dien verstande dat wel regulier onderhoud kan plaatsvinden;
 - c. in de huisregels is opgenomen dat de arbeidsmigranten na 22.00 uur niet buiten op het terrein mogen verblijven.
2. De vergunninghouder draagt ervoor zorg dat arbeidsmigranten en/of derden niet voor het complex aan de straatzijde van de Tuindersweg verblijven."

5.2. Aan de vergunning zijn verschillende voorschriften verbonden. Onder punt 7, met de titel "Strijdig gebruik", en specifiek onder nr. 2 met het kopje 'naleving convenant' zijn 7 voorschriften opgenomen. Deze voorschriften blijven gelden, ook als het convenant aangepast zou worden. Hier staat onder meer dat er 24 uur per dag een contactpersoon bereikbaar moet zijn voor het dagelijks beheer en het voorkomen van overlast, die de bevoegdheid heeft om bij calamiteiten en overlast direct handelend op te treden. Als vergunningvoorschrift is ook opgenomen dat de huisvesters er zorg voor dragen dat er goed wordt gecommuniceerd en dat er een begeleidingsgroep zal zijn waarin omwonenden zitting hebben.

Ook heeft de rechtbank het vergunningvoorschrift als weergegeven onder 5.1 toegevoegd aan de vergunning om geluidsoverlast te voorkomen. [appellant] en anderen hebben op de zitting desgevraagd niet aangegeven welke afspraken uit het convenant zij verder als vergunningvoorschrift opgenomen willen zien.

De Afdeling ziet net als de rechtbank geen aanleiding voor het oordeel dat de voorziene huisvesting het woon- en leefklimaat in de omgeving onevenredig zal aantasten of dat er meer voorschriften aan de vergunning hadden moeten worden verbonden.

Het betoog slaagt niet.

5.3. [appellant] en anderen hebben aangegeven ondanks de vergunningvoorschriften alsnog voor overlast te vrezen. De overlast waarvoor zij vrezen, is een kwestie van handhaving van de openbare orde. Het college heeft toegelicht dat het handhavend zal optreden en maatregelen zal nemen als er onverhoopt toch overlast ontstaat. Het betoog treft geen doel.

Gebruiksmogelijkheden naastgelegen perceel

6. [appellant] en anderen betogen dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat de huisvesting van arbeidsmigranten op de gekozen locatie niet tot een onevenredige beperking van de planologische gebruiksmogelijkheden van het perceel [locatie] leidt. Er is niet gemotiveerd waarom een kortere afstand dan 50 m tussen gevoelige functies en agrarische bedrijvigheid, waarbij gewasbeschermingsmiddelen kunnen worden gebruikt, wordt gehanteerd en waarom dan nog sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat. De afstand bedraagt in dit geval slechts 17 m, terwijl één van de appellanten, de familie [naam], een boomkwekerij wil exploiteren op het perceel [locatie], waarbij gewasbeschermingsmiddelen gebruikt kunnen worden. [appellant] en anderen verwijzen hierbij naar het rapport van De Bakker.

6.1. Het perceel [locatie] ligt direct ten oosten van de projectlocatie en heeft een oppervlakte van ongeveer 3.880 m². Op grond van het ter plaatse geldende bestemmingsplan hebben de gronden de bestemming "Agrarisch - Glastuinbouw". De gronden zijn, voor zover relevant, bestemd voor een glastuinbouwbedrijf, een vollegronds tuinbouwbedrijf of een intensief kwekerijbedrijf.

Het project is voorzien op het oostelijke deel van het perceel Tuindersweg 21A. De oostzijde van dit perceel grenst aan het perceel [locatie]. Het op de projectlocatie voorziene complex voor de huisvesting van arbeidsmigranten is een gevoelige functie in de zin van de VNG-brochure. Deze gevoelige functie is voorzien op een afstand van ongeveer 17 m van de perceelgrens.

6.2. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat het college zich op het standpunt heeft kunnen stellen dat ter plaatse van het huisvestingscomplex sprake zal zijn van een goed woon- en leefklimaat en dat geen sprake is van een onevenredige beperking van de bedrijfsmogelijkheden op het perceel [locatie].

Er zijn verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de gebruiksmogelijkheden op het perceel [locatie]. Het gaat om de rapporten "Expertiserapport Tuindersweg IJsselmuiden" van Steenbakkers van 31 januari 2024 (rapport Steenbakkers), het rapport "Huisvesting Tuindersweg 21a in IJsselmuiden locatiespecifiek onderzoek spuitzone" van 27 juni 2022 van SPA WNP Ingenieurs (rapport SPA WNP), de memo "Spuitzone Tuindersweg IJsselmuiden - onderbouwing goed woon- en leefklimaat" van SPA WNP Ingenieurs van 22 november 2023, en het rapport van De Bakker.

SPA WNP heeft een spuitzone van minimaal 10 m geadviseerd, zodat een aanvaardbaar woon- en leefklimaat kan worden gegarandeerd op de projectlocatie. De bedrijfsvoering en toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden op het perceel [locatie] worden volgens SPA WNP niet belemmerd. Hierbij is van belang dat drift gereduceerd zal worden door de kokosmatten die op grond van de vergunningvoorschriften verplicht moeten worden aangebracht. Ook is er rekening mee gehouden dat zich aan de oostzijde van het perceel [locatie] een watergang bevindt, die een bestaande beperking vormt van de mogelijkheden om de gronden nabij de watergang te bespuiten. Ook is van belang dat het gaat om een relatief klein perceel. Op grond van deze omstandigheden wordt in het rapport van Steenbakkers geconcludeerd dat het perceel niet geschikt is voor het uitvoeren van bespuiting met gewassenbeschermingsmiddelen door een getrokken of zelfrijdende spuitmachine en dat het toepassen van zulke middelen dus alleen handmatig kan worden uitgevoerd. De paden die aangelegd zouden moeten worden voor machinaal bespuiten, beperken de netto beteelbare oppervlakte van het relatief kleine perceel te veel.

De Afdeling is het met de rechtbank en het college eens dat bij het bepalen van de spuitzone geen rekening hoefde te worden gehouden met machinaal bespuiten, omdat niet aannemelijk is dat daarvan op het perceel [locatie] gebruik zal worden gemaakt. Het college mocht dus uitgaan van de conclusies in het rapport en de memo van SPA WNP.

Overigens is inmiddels een omgevingsvergunning verleend voor een woning, kas en loods op het perceel [locatie]. Op de zitting waren deskundigen De Bakker, die als deskundige optrad namens [appellant] en anderen, en Steenbakkers, die als deskundige optrad namens het college, het erover eens dat deze bebouwing drift van gewasbeschermingsmiddelen verder zal beperken en dat een afstand van 17 m tussen de huisvestingslocatie en de perceelsgrens met de [locatie] in dit geval voldoende is. Volgens De Bakker zal drift niet verder komen dan zo'n 16 m, gelet op de afschermende werking van de loods, kas, kokosmatten en de woning.

Het betoog slaagt niet.

Termijn verleende omgevingsvergunning

7. [appellant] en anderen betogen dat de rechtbank heeft miskend dat de termijn van 15 jaar waarvoor de omgevingsvergunning is verleend, te lang is.

De rechtbank acht een termijn van 15 jaar aanvaardbaar, waarbij de rechtbank het gemeentelijk beleid zo uitlegt dat de in het beleid voorgeschreven evaluaties zijn bedoeld om te beoordelen of andere arbeidsmigranten op een zelfde wijze kunnen worden gehuisvest of dat beter voor een andere vorm van huisvesting kan worden gekozen.

Volgens [appellant] en anderen zijn evaluaties (zeker voor een 'pilot' van zo'n omvang) per definitie bedoeld om de effecten van vergunningverlening ter plaatse te kunnen beoordelen en zo nodig bij te sturen. Aangezien de vergunning voor een periode van 15 jaar is verleend kan met een jaarlijkse of tussentijdse evaluatie geen bijsturing plaatsvinden. Het is namelijk niet mogelijk om tussentijds (extra) voorschriften aan de vergunning te verbinden of andere aanpassingen (ambtshalve) in de vergunning door te voeren.

7.1. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat het college de vergunning voor een periode van 15 jaar heeft kunnen verlenen. De vergunning is aangevraagd voor een periode van 15 jaar en het college heeft, na afweging van de betrokken belangen, besloten dat het de vergunning voor die duur wil verlenen. Volgens het college zijn de evaluaties niet zozeer bedoeld om de pilotprojecten bij te sturen, maar om te beoordelen of andere arbeidsmigranten op een zelfde wijze kunnen worden gehuisvest of dat beter voor een andere vorm van huisvesting kan worden gekozen. De evaluaties zijn volgens het college niet bedoeld om een verleende vergunning tussentijds bij te sturen. De Afdeling ziet in wat door [appellant] en anderen is aangevoerd geen reden om te oordelen dat het college hierin niet kan worden gevolgd. Het college heeft dan ook geen aanleiding hoeven zien om de vergunning te weigeren vanwege de aangevraagde duur.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

8. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd.

9. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, voorzitter, en mr. J. Gundelach en mr. J.H. van Breda, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.M. van der Kolk, griffier.

w.g. Knol
voorzitter

w.g. Van der Kolk
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 11 maart 2026

