

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:3357

Datum uitspraak

10 juni 2026

Inhoudsindicatie

De gemeenteraad van Roerdalen mocht weigeren om mee te werken aan de komst van een stiltecentrum voor vrouwen aan de Paarloweg in Sint Odiliënberg. Stichting Maharishi Vedic University (MVU) wil op voormalige agrarische gronden aan de Paarloweg een stiltecentrum voor vrouwen bouwen. Het bestaande bestemmingsplan stond dat niet toe en dus verzocht MVU de gemeente om een nieuw bestemmingsplan, 'Paarloweg 3, Sint Odiliënberg', vast te stellen dat het Women's International Center of Inner Happiness mogelijk zou maken. De gemeenteraad weigerde dat en de stichting kwam tegen de weigering in beroep bij de Afdeling bestuursrechtspraak. Die oordeelt in de uitspraak van vandaag dat het stiltecentrum op deze locatie in strijd is met een goede ruimtelijke ordening. De Afdeling bestuursrechtspraak is het eens met de gemeenteraad dat het stiltecentrum in aard en omvang niet passend is op de locatie aan de Paarloweg en dat er andere locaties denkbaar zijn waar het stiltecentrum kan worden gebouwd, bijvoorbeeld op het terrein van de zusterorganisatie Maharishi European Research University. De gemeenteraad had dus goede redenen om niet mee te werken aan de vaststelling van het bestemmingsplan voor het stiltecentrum, aldus de Afdeling bestuursrechtspraak.

Volledige tekst

202406364/1/R1.

Datum uitspraak: 10 juni 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

[appellante], gevestigd in [plaats],
appellante,

en

de raad van de gemeente Roerdalen,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 3 juli 2024 heeft de raad geweigerd het bestemmingsplan "[locatie] Sint Odiliënberg" vast te stellen.

Tegen dit besluit heeft [appellante] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[partij A] heeft een schriftelijke uiteenzetting gegeven.

[appellante] heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op een zitting behandeld op 13 april 2026, waar [appellante], vertegenwoordigd door mr. A.M. Nijboer, advocaat in Amsterdam, en [gemachtigde A], [gemachtigde B] en [gemachtigde C], en de raad, vertegenwoordigd door mr. A.M. Driessen en S.M.P. Jansen-Schlicher, zijn verschenen. Voorts is op de zitting [partij A], bijgestaan door mr. A.A.M. van Hoorn, advocaat in Eindhoven, en [partij B], 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 bestemmingsplan vast te stellen 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.

De aanvraag om het bestemmingsplan vast te stellen is ingediend op 26 januari 2023. Dat betekent dat in dit geval het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Inleiding

2. [appellante] heeft een recht van erfpacht op de gronden van een voormalige agrarische bedrijfslocatie aan de [locatie] in Sint Odiliënberg. Deze gronden liggen sinds enkele jaren braak. [appellante] wil op deze locatie een stiltecentrum voor vrouwen, genaamd "Women's International Center for Inner Happiness", oprichten. In het beoogde stiltecentrum zouden vrouwen met verschillende internationale en culturele achtergronden verblijven om hun persoonlijke groei te ontwikkelen door transcendente meditatietechniek.

Het geldende bestemmingsplan "Buitengebied Roerdalen - 2e herziening" staat het beoogde stiltecentrum niet toe. Op grond van dit plan hebben de gronden de bestemming "Agrarisch met waarden - Natuur- en Landschapswaarden". In het bestemmingsplan "[locatie] Sint Odiliënberg" zouden de gronden de bestemming "Maatschappelijk" krijgen. Uit artikel 3.1 van de daarbij behorende planregels blijkt dat deze gronden zouden zijn bestemd voor "een

woongroep met maximaal 57 slaapkamers voor maximaal 57 personen". Het plangebied zou meerdere bouwvlakken ten behoeve van een hoofdgebouw, een facilitair gebouw en een schuur/berging omvatten.

Het ontwerpbestemmingsplan heeft vanaf 20 december 2023 gedurende zes weken ter inzage gelegen. Er zijn 389 zienswijzen ingediend. Het ontwerp is daarop gewijzigd door het college van burgemeester en wethouders ter vaststelling aan de raad aangeboden. De raad heeft echter geweigerd het bestemmingsplan vast te stellen.

Toetsingskader

3. Bij het besluit over de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsruimte en moet hij de betrokken belangen afwegen. De Afdeling maakt die belangenafweging niet zelf, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit om het bestemmingsplan niet vast te stellen in overeenstemming is met het recht. Daarbij kan aan de orde komen of de nadelige gevolgen van het besluit onevenredig zijn in verhouding tot de met dat besluit te dienen doelen.

Is het weigeringsbesluit voldoende gemotiveerd en zijn de belangen afgewogen?

4. [appellante] betoogt dat de raad het weigeringsbesluit onvoldoende heeft gemotiveerd en daaraan geen kenbare belangenafweging ten grondslag heeft gelegd. Zij voert aan dat de raad ten onrechte geen rekening heeft gehouden met de voorgeschiedenis van het besluit en wijst op de principebesluiten van het college van 23 juli 2019 en 9 augustus 2022 en de met het college gesloten anterieure overeenkomst. Ook heeft de raad niet bij zijn besluit betrokken dat hij de motie "Vreemd aan de orde van de dag; bouwplan [locatie] te Sint Odiliënberg", die oproep tot het ontzeggen van medewerking aan het bestemmingsplan, op 18 maart 2021 heeft verworpen. Hieruit volgt volgens [appellante] dat de raad al voor het sluiten van de anterieure overeenkomst met het beoogde stiltecentrum heeft ingestemd.

4.1. De raad heeft aan het weigeringsbesluit de beraadslagingen in de vergadering van 3 juli 2024, zoals opgenomen in de bij het besluit gevoegde motivering, ten grondslag gelegd. Daarin heeft de raad toegelicht op grond van welke ruimtelijke argumenten hij heeft besloten het bestemmingsplan niet vast te stellen. De raad heeft overwogen dat [appellante], naast de wens om op de locatie een stiltecentrum te ontwikkelen, een financieel belang heeft. [appellante] heeft kosten gemaakt voor de verwerving van rechten op het perceel, de sloop van de aanwezige bebouwing, het opstellen van stukken en het uitvoeren van onderzoeken. Tegenover deze belangen staat het belang van een goede ruimtelijke ordening. De raad heeft ervoor gekozen om daaraan een groter gewicht toe te kennen dan aan het belang van [appellante] bij het mogen realiseren van het stiltecentrum op de locatie. De raad stelt zich op het standpunt dat hij zijn besluit heeft voorzien van een deugdelijke motivering en een inzichtelijke belangenafweging, waarin de anterieure overeenkomst, de principebesluiten van het college en de motie, zijn betrokken.

4.2. Op de zitting heeft [appellante] toegelicht dat zij weliswaar geen beroep doet op het vertrouwensbeginsel, maar dat volgens haar de raad de voorgeschiedenis van het besluit wel bij de belangenafweging had moeten betrekken. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (bijvoorbeeld in de uitspraak van 24 maart 2021, [ECLI:NL:RVS:2021:619](#), onder 13.1) moet de raad bij een besluit over de vaststelling van een bestemmingsplan de voorgeschiedenis van dat besluit, waaronder een eventuele verklaring tot principemedewerking van het college, bij zijn overwegingen betrekken. De raad is bij de uitoefening van zijn bevoegdheid omtrent de vaststelling van een bestemmingsplan echter niet aan het standpunt van het college gebonden. Het is de raad die uiteindelijk een oordeel geeft over de ruimtelijke

aanvaardbaarheid van de ontwikkeling waarin een bestemmingsplan voorziet. Gelet op wat de raad hierover in het verweerschrift naar voren heeft gebracht, moet worden geconcludeerd dat hij acht heeft geslagen op de principebesluiten van het college. De raad heeft toegelicht dat het standpunt van het college een eerste, globale inschatting van de wenselijkheid van de ontwikkeling betreft. Dat het standpunt van de raad over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de ontwikkeling niet overeenkomt met het standpunt van het college, maakt niet dat de raad de principemedewerking van het college niet in zijn overwegingen heeft betrokken. De raad heeft daarbij mogen meewegen dat het eerste principestandpunt na het verstrijken van een termijn van twee jaar was vervallen en dat het college in zijn principebesluit een voorbehoud heeft gemaakt. Daarin staat dat het principestandpunt geen garantie biedt voor het verkrijgen van de gewenste toestemming en dat het aan de raad is om te besluiten over afwijkingen van het bestemmingsplan van deze aard en omvang en over het al dan niet vaststellen van een bestemmingsplan of omgevingsplan. Aan de principemedewerking van het college konden door [appellante] dan ook geen rechten worden ontleend.

De anterieure overeenkomst - waarin artikel 6, eerste lid staat dat de gemeente een inspanningsverplichting heeft om met inachtneming van haar publiekrechtelijke verantwoordelijkheden planologische medewerking te verlenen - kan niet leiden tot een verplichting voor de raad om aan gronden een bestemming te geven die de raad niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening acht. De definitieve beslissing over de vaststelling van een bestemmingsplan kan, mede afhankelijk van alle in de loop van de procedure naar voren gekomen feiten en belangen, anders uitvallen. Daarop wordt ook in artikel 3, eerste lid, van de overeenkomst gewezen. Daarin is vermeld dat de gemeente haar bevoegdheid behoudt om bij nadere overweging, onder meer als gevolg van indiening van zienswijzen of anderszins, de vaststelling van het bestemmingsplan alsnog te weigeren. Ook is van belang dat de raad niet betrokken is bij de totstandkoming van de anterieure overeenkomst. Dat een overeenkomst is gesloten is, zoals hiervoor al is overwogen, wel een omstandigheid die de raad bij zijn besluit moet betrekken. Dat heeft de raad blijkens de motivering van het weigeringsbesluit ook gedaan.

De raad stelt zich verder op het standpunt dat het verwerpen van de motie niet leidt tot een juridische verplichting die de raad bij de besluitvorming over de vaststelling van het bestemmingsplan in acht moest nemen. De raad heeft toegelicht dat hij het op het moment van het verwerpen van de motie in meerderheid nog niet passend vond om uitdrukkelijk te verklaren dat geen medewerking aan het bestemmingsplan wordt verleend. De reden daarvoor was dat er nog geen ontvankelijke aanvraag was ingediend. Wel is in de beraadslaging en tijdens een gesprek met [appellante] op 26 maart 2021 al kenbaar gemaakt dat de raad niet positief stond tegenover het initiatief. Aan [appellante] werd in overweging gegeven om het initiatief aan te passen, maar dat heeft zij niet gedaan. De Afdeling ziet geen aanleiding voor het oordeel dat de raad door het verwerpen van de motie geacht moet worden te hebben ingestemd met de komst van het stiltecentrum.

Gezien het vorenstaande is de Afdeling van oordeel dat de raad de voorgeschiedenis van het besluit in volle omvang bij het weigeringsbesluit heeft betrokken, dat besluit deugdelijk heeft gemotiveerd en daaraan een kenbare belangen afweging ten grondslag heeft gelegd.

Het betoog slaagt niet.

Goede ruimtelijke ordening

5. Blijkens de bij het weigeringsbesluit gevoegde motivering acht de raad het stiltecentrum

niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening, omdat de ontwikkeling in strijd is met de door de raad vastgestelde Omgevingsvisie Roerdalen 2050, omdat ook niet is aangetoond dat niet binnen bestaand stedelijk gebied in de behoefte aan het stiltecentrum kan worden voorzien, omdat de bebouwing zich voorts niet verdraagt met de kernkwaliteiten van het landschap, omdat daarnaast de ligging van het plangebied in de dubbelbestemming "Waterstaat - Inundatiezone en meanderzone" niet aanvaardbaar is en tot slot omdat de ontwikkeling een onwenselijke precedentwerking heeft. [appellante] heeft beroepsgronden aangevoerd tegen deze argumenten, die de Afdeling hierna zal bespreken voor zover daartoe aanleiding bestaat.

- Omgevingsvisie

6. [appellante] betoogt dat de raad zich ten onrechte op het standpunt stelt dat het bestemmingsplan in strijd is met de Omgevingsvisie. Zij voert hiertoe aan dat de Omgevingsvisie geen limitatieve opsomming van mogelijke vervolgfuncties voor vrijkomende agrarische bebouwing bevat. Uit het Kwaliteitskader Roerdalen in bijlage II van de Omgevingsvisie blijkt dat een maatschappelijke functie overal in het buitengebied kan worden gerealiseerd, waarmee de raad een dergelijke functie in het buitengebied volgens [appellante] dus als passend heeft beoordeeld. Verder voert [appellante] aan dat het stiltecentrum zou leiden tot een kwaliteitsverbetering en dat deze voldoet aan de voorwaarden van het kwaliteitskader, voor de beoordeling waarvan niet van de feitelijke, maar van de planologische situatie moet worden uitgegaan.

6.1. In hoofdstuk 4 van de Omgevingsvisie, onder "Thema Landelijk en natuurlijk Roerdalen" en "Thema Ondernemend Roerdalen", staat dat perspectief zal worden geboden aan agrarische bedrijven die invulling willen geven aan vrijkomende agrarische bebouwing. Als voorbeelden van mogelijke alternatieve invullingen worden, mits ruimtelijke inpasbaar op de beoogde locatie, kleinschalige recreatie en verblijfsaccommodaties, wonen, kleinschalige bedrijvigheid (ambachtelijk) en/of agrarisch gerelateerde functies genoemd. Aanvullend op de Omgevingsvisie zal beleid worden uitgewerkt met een kader voor de ruimtelijke inpasbaarheid van een functieverandering. De raad stelt zich op het standpunt dat het stiltecentrum op deze locatie geen wenselijke ruimtelijke ontwikkeling is en daarmee in strijd is met de Omgevingsvisie.

6.2. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich op het standpunt heeft mogen stellen dat de beoogde functiewijziging, in samenhang bezien met de bebouwing van het stiltecentrum, wat betreft aard en omvang niet passend is op de locatie. Dat het stiltecentrum in planologisch opzicht tot minder bebouwing leidt dan wat op grond van het huidige bestemmingsplan is toegestaan, maakt niet dat de raad de ontwikkeling als geheel niet ruimtelijk inpasbaar heeft mogen achten op deze locatie.

Uit de Omgevingsvisie volgt naar het oordeel van de Afdeling niet dat de raad een maatschappelijke functie overal in het buitengebied heeft willen toestaan. Dat daarin geen limitatieve opsomming van mogelijke alternatieve invullingen wordt gegeven, maakt dat niet anders. Zoals de raad heeft toegelicht, staat in de Omgevingsvisie dat het kwaliteitskader alleen van toepassing is op een nieuwe ruimtelijke ontwikkeling waarover de raad een zogenoemde positieve grondhouding heeft aangenomen. Omdat de raad de beoogde ruimtelijke ontwikkeling op deze locatie niet wenselijk vindt, wordt niet toegekommen aan het kwaliteitskader. De raad heeft bij zijn standpunt mogen betrekken dat hij niet wil vooruitlopen op beleid dat nog moet worden opgesteld door de in het ontwerpbestemmingsplan voorziene ontwikkeling toe te staan.

Wat betreft het standpunt van [appellante] dat de raad bij zijn besluit had moeten betrekken dat het geldende bestemmingsplan een wijzigingsbevoegdheid bevat, overweegt de Afdeling als volgt. Op grond van artikel 6.6.4. van de planregels kan het college bij een algehele beëindiging van een agrarisch bedrijf het plan wijzigen door bepaalde vervolgfuncties, waaronder zorg en wonen, toe te staan. Hierbij geldt de voorwaarde dat het aantal woningen niet mag toenemen. Aan deze voorwaarde voldoet het initiatief niet. Alleen al daarom heeft de raad bij zijn weigeringsbesluit geen acht hoeven slaan op de wijzigingsbevoegdheid, nog daargelaten dat een wijzigingsbevoegdheid van het college niet kan leiden tot een verplichting voor de raad aan gronden een bestemming te geven die hij niet in overeenstemming met een goede ruimtelijke ordening acht.

Het betoog slaagt niet.

- Ladder voor duurzame verstedelijking

7. [appellante] betoogt dat de raad zich ten onrechte op het standpunt stelt dat het stiltecentrum een nieuwe stedelijke ontwikkeling is. Zij voert hiertoe aan dat het beoogde stiltecentrum veel minder ruimtebeslag heeft dan de functie die bij recht is toegestaan. Daarnaast zijn de met een wijzigingsbevoegdheid toegestane functies zorg en wonen wat betreft de ruimtelijke uitstraling vergelijkbaar met het stiltecentrum. [appellante] betoogt subsidiair dat de beoogde plantoelichting naast een uitgebreide beschrijving van de behoefte, een motivering bevat waarom die behoefte niet binnen bestaand stedelijk gebied kan worden ingevuld.

7.1. Artikel 3.1.6, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (Bro) bepaalt dat de toelichting bij een bestemmingsplan dat een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, een beschrijving bevat 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.

7.2. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen in haar overzichtsuitspraak van 28 juni 2017, [ECLI:NL:RVS:2017:1724](#), moet bij beantwoording van de vraag of een plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, in onderlinge samenhang worden beoordeeld in hoeverre het plan, in vergelijking met, in dit geval, het geldende bestemmingsplan, voorziet in een functiewijziging, en welk planologische beslag op de ruimte het plan mogelijk maakt in vergelijking met het geldende bestemmingsplan. Een bestemmingsplan dat bij recht een stedelijke ontwikkeling mogelijk maakt, maar ten opzichte van het geldende planologische regime geen nieuw planologisch ruimtebeslag mogelijk maakt, maar alleen een planologische functiewijziging, voorziet in beginsel niet in een nieuwe stedelijke ontwikkeling als bedoeld in artikel 3.1.6, tweede lid, van het Bro. Van dit uitgangspunt wordt afgeweken, als die planologische functiewijziging een zodanige aard en omvang heeft, dat toch sprake is van een nieuwe stedelijke ontwikkeling. Hierbij komt betekenis toe aan de ruimtelijke uitstraling van de voorziene functie en die van wat onder het geldende plan mogelijk is.

7.3. De Afdeling stelt vast dat het door [appellante] gewenste bestemmingsplan ten opzichte van het geldende plan geen nieuw planologisch ruimtebeslag mogelijk zou maken, maar wel zou voorzien in een planologische functiewijziging. Het bouwvlak van het geldende plan heeft een oppervlakte van 9.300 m², met een bebouwingspercentage van 100%. Het bouwvlak in het door [appellante] voorgestane plan heeft een oppervlakte van 10.131 m², maar kent een maximum bebouwingspercentage van 25%. In het geldende plan zijn de gronden bestemd voor de uitoefening van een agrarisch bedrijf, met de daarbij behorende voorzieningen en

toegestane nevenfuncties. Op die gronden is één bedrijfswoning en een "bed and breakfast" voor maximaal 8 slaapplekken toegestaan. In het bestemmingsplan zoals [appellante] dat wenst, zouden de gronden zijn bestemd voor een woongroep met maximaal 57 slaapkamers voor maximaal 57 personen, met de daaraan ondergeschikte maatschappelijke voorzieningen. Naar het oordeel van de Afdeling heeft het beoogde stiltecentrum een wezenlijk andere ruimtelijke uitstraling dan de functie die op grond van het geldende bestemmingsplan is toegestaan. De functiewijziging heeft daarmee een zodanige aard en omvang dat het is aan te merken als een nieuwe stedelijke ontwikkeling. De niet benutte wijzigingsbevoegdheid voor onder andere de functies zorg en wonen in het geldende bestemmingsplan laat onverlet dat het door [appellante] gewenste plan een nieuwe stedelijke ontwikkeling mogelijk zou maken. Daarin zou immers bij recht in het stiltecentrum worden voorzien met, onder meer, woon- en verblijfsgelegenheid voor 57 personen, wat bovendien wat betreft ruimtelijke uitstraling niet vergelijkbaar is met de beperkte zorgfunctie die onder voorwaarden met een wijzigingsbevoegdheid mogelijk is.

Het voorgaande betekent dat de plantoelichting een beschrijving van de behoefte moet bevatten en een motivering waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte kan worden voorzien.

7.4. Hoewel paragraaf 4.2.4 van de plantoelichting een beschrijving van de behoefte van [appellante] aan een geschikte locatie voor het stiltecentrum bevat, wordt geen objectieve onderbouwing aan de hand van actuele en concrete gegevens van de behoefte aan het stiltecentrum gegeven. Ook blijkt uit de beschrijving niet waarom niet binnen het bestaand stedelijk gebied in die behoefte van [appellante] kan worden voorzien. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad zich terecht op het standpunt gesteld dat op basis van de nu beschikbare gegevens niet valt uit te sluiten dat elders binnen de gemeente een geschikte locatie beschikbaar is waar het stiltecentrum kan worden gerealiseerd. De raad heeft daarbij mogen verwijzen naar het verderop gelegen terrein van [zusterorganisatie] [locatie] in Vlodrop. Uit wat [appellante] hierover op de zitting naar voren heeft gebracht is niet gebleken dat deze locatie geen reëel alternatief kan zijn voor de bouw van het stiltecentrum.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie over het weigeringsbesluit

8. Gelet op wat er onder 6 tot en met 7.4 staat, heeft de raad zich op het standpunt mogen stellen dat het stiltecentrum niet in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening. De raad had dus een deugdelijke grond om het bestemmingsplan niet vast te stellen. Dit betekent dat de beroepsgronden van [appellante] tegen de overige argumenten geen bespreking meer behoeven, omdat een weigeringsbesluit van de raad al in stand kan blijven als één van de weigeringsgronden het besluit kan dragen (vergelijk bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling van 6 juli 2022, [ECLI:NL:RVS:2022:1891](#)).

Conclusie

9. Het beroep is ongegrond.

10. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

verklaart het beroep ongegrond.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, voorzitter, en mr. A. Kuijer en mr. A.B. Blomberg, leden, in tegenwoordigheid van mr. C. Sparreboom, griffier.

w.g. Knol
voorzitter

w.g. Sparreboom
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 juni 2026

195-1093