

ECLI

ECLI:NL:RVS:2026:3360

Datum uitspraak

10 juni 2026

Inhoudsindicatie

Bij besluit van 25 juni 2025 heeft de raad van de gemeente Heusden het bestemmingsplan "[locatie], Hedikhuizen en Oude Haven 31a, Haarsteeg" vastgesteld. Het bestemmingsplan beoogt te voorzien in de uitbreiding van het bedrijf [partij]. [partij] is een aannemersbedrijf dat gespecialiseerd is in sloop- en grondwerken en in recycling van grondstoffen. Het bedrijf is op meerdere locaties gevestigd. Met het bestemmingsplan worden de bedrijfsactiviteiten geconcentreerd op de locatie [locatie] in Hedikhuizen. De locatie aan de Oude Haven in Haarsteeg is daardoor niet langer nodig. Deze locatie is in het bestemmingsplan bestemd voor woningen. Aan [locatie] voorziet het plan in een bestemmingsvlak voor het bedrijf en in de mogelijkheid om op het uitbreidingsvlak bebouwing te realiseren. [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] zijn omwonenden en hebben beroep ingesteld tegen het deel van het bestemmingsplan dat gaat over [locatie], omdat zij met name vrezen voor de aantasting van hun woon- en leefklimaat. Volgens hen is de uitbreiding van het bedrijf onder meer in strijd met de Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant (IOV) en gemeentelijk beleid en met een goede ruimtelijke ordening.

Volledige tekst

202505266/1/R2.

Datum uitspraak: 10 juni 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1] en anderen, allen wonend in Hedikhuizen, gemeente Heusden,

2. [appellant sub 2A], [appellant sub 2B] en de [appellant sub 2C] en [appellant sub 2D] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 2]), allen wonend, respectievelijk gevestigd in Hedikhuizen, gemeente Heusden, appellanten, en

de raad van de gemeente Heusden, verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 juni 2025 heeft de raad het bestemmingsplan "[locatie], Hedikhuizen en Oude Haven 31a, Haarsteeg" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

[appellant sub 1] en anderen hebben een nader stuk ingediend.

[partij A] en [partij B]. ([partij]) hebben een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

De Afdeling heeft de zaak op zitting behandeld op 5 februari 2026, waar [appellant sub 1] en anderen, [appellant sub 2], vertegenwoordigd door mr. P.R. Botman, advocaat in Tilburg, en de raad, vertegenwoordigd door J.E.W. van Baardwijk en ing. J.P. Burgs, zijn verschenen. Ook is op de zitting [partij], vertegenwoordigd door mr. F.A.J. Steenbakkers, advocaat in Nijmegen, 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 onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het bestemmingsplan onherroepelijk is.

Het ontwerpplan is op 28 december 2023 ter inzage gelegd. Dat betekent dat op deze beroepsprocedure het recht, waaronder de Wet ruimtelijke ordening, zoals dat gold vóór 1 januari 2024 van toepassing blijft.

Relevante wet- en regelgeving

2. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage, die deel uitmaakt van deze uitspraak.

Toetsingskader

3. 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.

Inleiding

4. Het bestemmingsplan beoogt te voorzien in de uitbreiding van het bedrijf [partij]. [partij] is een aannemersbedrijf dat gespecialiseerd is in sloop- en grondwerken en in recycling van grondstoffen. Het bedrijf is op meerdere locaties gevestigd. Met het bestemmingsplan worden de bedrijfsactiviteiten geconcentreerd op de locatie [locatie] in Hedikhuizen. De locatie aan de Oude Haven in Haarsteeg is daardoor niet langer nodig. Deze locatie is in het bestemmingsplan bestemd voor woningen. Aan [locatie] voorziet het plan in een bestemmingsvlak voor het bedrijf (hierna aangeduid als uitbreidingsvlak) en in de mogelijkheid om op het uitbreidingsvlak bebouwing te realiseren.

[appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] zijn omwonenden en hebben beroep ingesteld tegen het deel van het bestemmingsplan dat gaat over [locatie], omdat zij met name vrezen voor de aantasting van hun woon- en leefklimaat. Volgens hen is de uitbreiding van het bedrijf onder meer in strijd met de Interim Omgevingsverordening Noord-Brabant (IOV) en gemeentelijk beleid en met een goede ruimtelijke ordening.

Strijd met een goede ruimtelijke ordening

5. [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] stellen dat het bestemmingsplan het mogelijk maakt dat de bedrijfsmatige activiteiten van [partij] in forse mate toenemen. Zij vrezen voor overlast. In het onderzoek naar de gevolgen van het bestemmingsplan voor onder andere verkeer en geluid is niet uitgegaan van wat het bestemmingsplan maximaal mogelijk maakt. In de onderzoeken is namelijk uitgegaan van de uitbreiding zoals [partij] deze voor ogen heeft, maar het plan maakt meer dan dit mogelijk. Zodoende zijn niet de maximale gevolgen van het plan in beeld gebracht.

5.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de gevolgen van het plan op basis van een representatieve invulling van de planologische mogelijkheden zijn onderzocht. Hierbij is de raad uitgegaan van de huidige en toekomstige bedrijfsvoering zoals door [partij] beoogd. Omdat het bestemmingsplan concreet voorziet in de uitbreiding van [partij], is het reëel om voor een representatieve invulling van de planologische mogelijkheden uit te gaan van de uitbreiding van de bedrijfsactiviteiten.

5.2. De Afdeling is van oordeel dat plan meer mogelijk maakt dan wat [partij] op het oog heeft. Omdat de raad niet de maximale planologische mogelijkheden heeft onderzocht, maar het plan van [partij], geven de onderzoeken die aan het besluit ten grondslag zijn gelegd onvoldoende inzicht in de gevolgen van de maximale mogelijkheden van het plan. Meer concreet gaat het om de volgende drie onderwerpen.

Ten eerste staat het plan toe dat bewerking van circulaire bouwmaterialen op het uitbreidingsvlak in de openlucht kan plaatsvinden. Het uitbreidingsvlak heeft de functieaanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - uitbreiding'. Artikel 4.1.1. onder b van de planregels staat de opslag van containers en overige opslag toe alsmede het (machinaal) bewerken van circulaire bouwmaterialen op het uitbreidingsvlak. Hoewel ter zitting door [partij] is aangegeven dat de aard van de bedrijfsvoering met zich brengt dat bouwmaterialen enkel inpandig worden bewerkt, staat het bestemmingsplan niet in de weg aan bewerking buiten een pand. De gebruiksregels die in het bestemmingsplan voor het uitbreidingsvlak zijn opgenomen, bepalen immers alleen dat laden en lossen inpandig moet plaatsvinden en dat opslag anders dan in een gebouw of onder een overkapping niet is toegestaan. Het is daarom

niet uitgesloten dat het (machinaal) bewerken van circulaire bouwmaterialen in de openlucht plaatsvindt. Met deze mogelijkheid is geen rekening gehouden in het akoestisch onderzoek dat aan het bestemmingsplan ten grondslag ligt.

In de tweede plaats mag op grond van artikel 4.2.1 van de planregels het bouwvlak van het uitbreidingsvlak volledig worden bebouwd. Op het uitbreidingsvlak is namelijk geen aanduiding 'maximum bebouwingspercentage' aangegeven. Voor het bouwen van bedrijfsgebouwen geldt daarnaast volgens artikel 4.2.2 van de planregels dat de goothoogte niet meer dan 6,5 m en de bouwhoogte niet meer dan 10 m mag bedragen. Deze regels maken het mogelijk om het bouwvlak in zijn geheel vol te bouwen met een gebouw van meerdere verdiepingen. De raad is echter uitgegaan van een kleinere bebouwingsoppervlakte en een gebouw zonder verdiepingen. Hoewel op de zitting door [partij] is uitgelegd dat meerdere verdiepingen vanwege de hoogte van de stellages in zijn bedrijf niet in de rede ligt, staat het plan dit wel toe. Ook hiermee heeft de raad geen rekening gehouden in de voorbereiding van het plan.

Ten derde is niet uitgesloten dat de activiteiten van het bestaande bedrijf veranderen vanwege de uitbreidingsmogelijkheden voor de bedrijfsvoering door [partij] die het plan bevat. De uitbreiding van het bedrijfsperceel kan met zich brengen dat het bestaande bedrijfsperceel samen met de uitbreiding anders of efficiënter kan worden ingericht, zodat schaalvoordelen kunnen optreden met andere en grotere gevolgen voor de omgeving. Deze mogelijkheid is door de raad niet onderzocht.

Gelet op het voorgaande heeft de raad een te beperkte invulling van het plan als uitgangspunt genomen voor de beoordeling van de gevolgen voor het woon- en leefklimaat van [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2]. De raad heeft het plan in zoverre vastgesteld in strijd met artikel 3:2 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb).

Het betoog slaagt.

Strijd met de IOV en het gemeentelijk beleid

6. [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] betogen dat de uitbreiding van het bedrijf in strijd is met provinciale regelgeving en gemeentelijk beleid. Volgens [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] is de uitbreiding op grond van artikel 3.71 van de IOV enkel toegestaan wanneer dat past binnen de gewenste ontwikkelingsrichting van het gebied, maar dat hiervan niet is gebleken.

Uit het gemeentelijk beleid dat in de Omgevingsvisie is opgenomen blijkt volgens hen al dat de uitbreiding niet past in de gewenste ontwikkelingsrichting. Een belangrijk uitgangspunt in de Omgevingsvisie is namelijk dat er voldoende ruimte is op de bestaande bedrijventerreinen en dat bij behoefte aan uitbreiding van een bedrijf de bestaande bedrijventerreinen worden uitgebreid. In de Omgevingsvisie is ook opgenomen dat het agrarisch landschap aan de boer is. De uitbreiding belemmert juist de agrarische ontwikkeling in het gebied, zo stellen [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2]. Dit standpunt wordt volgens hen ondersteund door het voorstel van het college van burgemeester en wethouders van de gemeente Heusden van 6 april 2010 om het bedrijf aan [locatie] planologisch in te passen. De bestaande bedrijfssituatie kon volgens dit voorstel worden ingepast. Het toestaan van nieuwe bebouwing of verharding en/of aanvullende niet-agrarische bedrijfsactiviteiten in het buitengebied zal, zo staat in dit voorstel, leiden tot problemen in de toekomst, omdat er in het buitengebied geen duurzame ontwikkelingsmogelijkheid is voor bedrijven die eigenlijk thuishoren op een regulier bedrijventerrein. Dit voorstel heeft de raad op 18 december 2012 als "Bestemmingsplan Heusden Buitengebied" vastgesteld. Volgens [appellant sub 1] en

anderen betekent dit dat de gemeente steeds van oordeel is geweest dat de locatie zich niet leent voor de uitbreidingsplannen van [partij].

6.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de uitbreiding niet de agrarische ontwikkeling van de omliggende gronden belemmert omdat het perceel waar de uitbreiding op is beoogd niet van een agrariër is. Verder stelt de raad zich op het standpunt dat er sprake is van een uitbreiding van bestaand gebruik dat ruimtelijk aanvaardbaar is geoordeeld. De Omgevingsvisie is volgens de raad bovendien een visie op hoofdlijnen die niet bedoeld is voor concrete individuele initiatieven in het buitengebied.

6.2. Artikel 3.71 van de IOV bepaalt onder c dat bestemmingsplannen kunnen voorzien in een redelijke uitbreiding, als dat past binnen de gewenste ontwikkelingsrichting van het gebied. Hierbij staan verschillende aspecten genoemd die daarbij moeten worden betrokken, zoals onder punt 2, de effecten van de ontwikkeling op onder meer de agrarische ontwikkeling. Ten dele heeft de raad deze aspecten betrokken in de plantoelichting, zoals de vraag of deze uitbreiding agrarische activiteiten belemmert. Daar heeft de raad ook op gewezen, zie hiervoor onder 6.1.

Ook staat in dit artikelonderdeel onder punt 1 beschreven dat een gebiedsgerichte benadering welke activiteiten en functies passen in de omgeving bij de afweging wordt betrokken. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan niet dragend gemotiveerd dat de uitbreiding van het bedrijf past in de gewenste ontwikkelingsrichting van het gebied, omdat deze gebiedsgerichte benadering ontbreekt.

In de plantoelichting heeft de raad een aantal elementen benoemd bij wijze van gebiedsgerichte benadering. Zo zijn in de directe omgeving (straal van 1 kilometer) meerdere niet-agrarische bedrijven aanwezig. Verder wordt de uitbreiding van de bedrijvigheid op deze locatie als gevolg van een adequate landschappelijke inpassing ruimtelijk acceptabel geacht, ook omdat motorvoertuigbewegingen tussen de onderlinge vestigingen niet langer aan de orde zijn. De Afdeling is van oordeel dat het enkele feit dat binnen een straal van 1 kilometer een aantal niet-agrarische bedrijven aanwezig zijn weliswaar inzicht geeft in de bestaande feitelijke situatie, maar geen inzicht geeft in welke activiteiten en functies passen in de omgeving, gelet op de gewenste ontwikkelingsrichting van het gebied. Ook het standpunt over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van dit bedrijf gaat niet over de gewenste ontwikkelingsrichting.

Daarentegen merkt de Afdeling op dat uit historische besluitvorming waar [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] op wijzen een ander beeld van de gewenste ontwikkelingsrichting naar voren komt. Zo bestemde de raad bij de vaststelling van het bestemmingsplan "Heusden Buitengebied 2012" de bestaande situatie weliswaar positief, maar zonder uitbreidingsmogelijkheden, zoals [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] hebben beschreven. Toentertijd heeft de raad het uitgangspunt van het college gevolgd dat het buitengebied ter plaatse geen duurzame ontwikkelingsmogelijkheid biedt voor de uitbreiding van [partij]. Zonder nadere onderbouwing in de plantoelichting of in andere (beleids)stukken van de raad, kan het standpunt van de raad dat de uitbreidingsmogelijkheden die het plan biedt passend zijn binnen de gewenste ontwikkelingsrichting van het gebied dan ook niet worden gevolgd.

Het betoog slaagt.

Conclusie

7. De beroepen zijn gegrond. Gelet op wat is overwogen onder 5.2 en 6.2 moet het plan wegens strijd met artikel 3:2 van de Awb en artikel 3:46 van de Awb worden vernietigd zover dit het plandeel betreft dat gaat over de [locatie] in Hedikhuizen. Wat door [appellant sub 1] en anderen en [appellant sub 2] voor het overige is aangevoerd, waaronder het betoog over de ladder duurzame verstedelijking, behoeft daarom verder geen bespreking.

8. Zoals de Afdeling heeft overwogen in haar uitspraak van 27 maart 2024, [ECLI:NL:RVS:2024:1174](#), zijn op een eventueel nieuw te nemen besluit de Omgevingswet en de daarbij behorende omgevingsrechtelijke regels van toepassing. Dat houdt onder meer in dat niet meer kan worden teruggevallen op het vóór 1 januari 2024 ter inzage gelegde ontwerpbestemmingsplan, omdat in het ontwerpbestemmingsplan geen regels zijn gesteld met het oog op een evenwichtige toedeling van functies aan locaties.

9. De Afdeling ziet aanleiding om de raad op te dragen het hierna in de beslissing nader aangeduide onderdeel van deze uitspraak binnen vier weken na verzending van de uitspraak te verwerken in het elektronisch vastgestelde plan, dat te raadplegen is op de landelijke voorziening.

10. De raad moet de proceskosten van [appellant sub 2] en [appellant sub 1] vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart de beroepen gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Heusden van 24 juni 2025 tot vaststelling van het bestemmingsplan "[locatie], Hedikhuizen en Oude Haven 31a, Haarsteeg", voor zover dit het plandeel betreft dat gaat over [locatie] in Hedikhuizen;

III. draagt de raad van de gemeente Heusden op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat het hiervoor vermelde onderdeel II wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan, dat te raadplegen is op de landelijke voorziening;

IV. veroordeelt de raad van de gemeente Heusden tot vergoeding van bij:

a. [appellant sub 1] en anderen in verband met de behandeling van hun beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 570,00, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

b. [appellant sub 2A], [appellant sub 2B] en de [appellant sub 2 C] en [appellant sub 2D] in verband met de behandeling van hun beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1868,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

V. gelast dat de raad van de gemeente Heusden aan de hierna vermelde appellanten het door hen voor de behandeling van het verzoek betaalde griffierecht vergoedt ten bedrage van:

a. € 194,00 aan [appellant sub 1] en anderen, met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan;

b. € 385,00 aan [appellant sub 2A], [appellant sub 2B] en de [appellant sub 2C] en [appellant sub 2D] met dien verstande dat bij betaling van genoemd bedrag aan een van hen het

bestuursorgaan aan zijn betalingsverplichting heeft voldaan.
Aldus vastgesteld door mr. M.M. Kaajan, lid van de enkelvoudige kamer, in tegenwoordigheid van mr. M. Scheele, griffier.

w.g. Kaajan
lid van de enkelvoudige kamer

w.g. Scheele
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 10 juni 2026

723-1191

BIJLAGE

Artikel 4.1.1 van de planregels luidt:

"De voor 'Bedrijf' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

[...]

b. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van bedrijf - uitbreiding' opslag containers en opslag en het (machinaal) bewerken van circulaire bouwmaterialen;

[...]"

Artikel 4.2.1 van de planregels luidt:

"Voor het bouwen van bouwwerken geldt dat het bouwvlak volledig mag worden bebouwd, tenzij ter plaatse van de aanduiding 'maximum bebouwingspercentage' een ander maximum bebouwingspercentage is aangegeven."

Artikel 4.2.2 van de planregels luidt:

"Voor het bouwen van bedrijfsgebouwen gelden de volgende bepalingen:

- a. bedrijfsgebouwen dienen te worden gebouwd in het bouwvlak;
- b. de goothoogte mag niet meer bedragen dan 6,5 m;
- c. de bouwhoogte mag niet meer bedragen dan 10 m."

Artikel 3.71 van de Interim omgevingsverordening Noord-Brabant luidt:

"Bestaande niet-agrarische functie in Landelijk gebied

Een bestemmingsplan van toepassing op Landelijk gebied bevat regels voor een bestaande niet-agrarische functie die:

- a. de bestaande planologische gebruiksactiviteit vastleggen;
- b. een toename van de gebruiksoppervlakte voor mestbewerking uitsluiten;
- c. kunnen voorzien in een redelijke uitbreiding, als dat past binnen de gewenste ontwikkelingsrichting van het gebied waarbij de volgende aspecten zijn betrokken:
 - 1. een gebiedsgerichte benadering welke activiteiten en functies passen in de omgeving;

2. welke effecten de mogelijke ontwikkeling heeft op andere aspecten, waaronder mobiliteit, agrarische ontwikkeling, leefbaarheid en leegstand elders;
3. hoe de uitbreiding bijdraagt aan het versterken van de omgevingskwaliteit, waaronder een bijdrage aan de sloop van overtollig en leegstaand vastgoed in het Landelijk gebied."