

Uitspraak 201307466/1/R2

DATUM VAN UITSPRAAK	woensdag 12 februari 2014
TEGEN	de raad van de gemeente Reimerswaal
PROCEDURESORT	Eerste aanleg - meervoudig
RECHTSGEBIED	Ruimtelijke-orderingskamer - Bestemmingsplannen Zeeland

201307466/1/R2.

Datum uitspraak: 12 februari 2014

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellanten sub 1], allen wonend te [woonplaats], gemeente Reimerswaal,
2. [appellante sub 2], gevestigd te [plaats], gemeente Reimerswaal,

en

de raad van de gemeente Reimerswaal,
verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 25 juni 2013 heeft de raad het bestemmingsplan "Werfkampen" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellanten sub 1] en [appellante sub 2] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 15 januari 2014, waar [appellanten sub 1], vertegenwoordigd door mr. B. Vermeirssen, advocaat te Kattendijke, [appellante sub 2], vertegenwoordigd door [gemachtigde] en mr. J.A. de Waard, advocaat te Goes, en de raad, vertegenwoordigd door P. Driesprong, werkzaam bij de gemeente, zijn verschenen.

Overwegingen

toetsingskader

1. Bij de vaststelling van een bestemmingsplan heeft de raad beleidsvrijheid om bestemmingen aan te wijzen en regels te geven die de raad uit een oogpunt van een goede ruimtelijke ordening nodig acht. De Afdeling toetst deze beslissing terughoudend. Dit betekent dat de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden beoordeelt of aanleiding bestaat voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening. Voorts beoordeelt de Afdeling aan de hand van de beroepsgronden of het bestreden besluit anderszins is voorbereid of genomen in strijd met het recht.

het plan

2. Het plan voorziet onder meer in een nieuwe planologische regeling voor het voormalige 'Klooster van Rilland' gelegen aan de [locatie] te Rilland. Het pand is onder meer bestemd voor de huisvesting van maximaal 129 arbeidsmigranten.

Het college van burgemeester en wethouders heeft bij besluit van 19 december 2012 een omgevingsvergunning voor onder meer de activiteiten bouwen en gebruik in afwijking van het bestemmingsplan verleend voor de verbouw en het gebruik van het pand voor de huisvesting van 129 arbeidsmigranten. Met het bestemmingsplan wordt beoogd hetgeen bij de omgevingsvergunning is toegestaan planologisch te regelen. De omgevingsvergunning was ten tijde van de vaststelling van het bestemmingsplan nog niet rechtens onaantastbaar.

het beroep van [appellanten sub 1]

3. [appellanten sub 1] hebben de beroepsgrond dat in het plan ten onrechte niet is voorzien in de verplichting om een nachregister bij te houden ingetrokken.

inspraak en maatschappelijk draagvlak

4. [appellanten sub 1] betogen dat de raad ten onrechte heeft voorzien in de huisvesting van arbeidsmigranten in het pand [locatie]. Zij voeren aan dat omwonenden geen reële inspraakmogelijkheden hebben gehad en dat bij de bevolking het maatschappelijk draagvlak ontbreekt voor deze planologische ontwikkeling.

4.1. In de toelichting op het bestemmingsplan is vermeld dat medio 2012 inspraak is geboden op een voorontwerp van het bestemmingsplan. Het bieden van inspraak maakt geen deel uit van de in de Wet ruimtelijke ordening en het Besluit ruimtelijke ordening geregelde bestemmingsplanprocedure. Het schenden van een inspraakverplichting, daargelaten of dat in dit geval aan de orde is, heeft daarom geen gevolgen voor de rechtmatigheid van de bestemmingsplanprocedure en het bestemmingsplan.

4.2. Ingevolge artikel 3.1.6, eerste lid, onder e en f, van het Besluit ruimtelijke ordening bevat de toelichting bij het bestemmingsplan een beschrijving van de wijze waarop burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het bestemmingsplan zijn betrokken en bevat de toelichting op het bestemmingsplan de inzichten over de uitvoerbaarheid van het plan.

In hoofdstuk 8 van de toelichting op het bestemmingsplan is beschreven op welke wijze burgers en maatschappelijke organisaties bij de voorbereiding van het plan zijn betrokken. De inhoud van de ontvangen reacties en de gemeentelijke reactie daarop zijn in de toelichting vermeld. In hetgeen is aangevoerd omtrent het ontbreken van maatschappelijk draagvlak, onder meer het gegeven dat 400 inwoners van Rilland een petitie hebben ondertekend tegen het plan, ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de raad zich niet in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat dit niet in de weg staat aan de uitvoerbaarheid van het plan. De omstandigheid dat een aantal omwonenden zienswijzen naar voren heeft gebracht en beroep heeft ingesteld, maakt dit niet anders.

Het betoog faalt.

artikel 5.1 van de planregels

5. [appellanten sub 1] betogen dat artikel 5 van de planregels, waarin de regels over de bestemming "Horeca" zijn opgenomen niet logisch en onduidelijk is. Zij wijzen erop dat in artikel 5.1 uitsluitend is geregeld dat de gronden tevens zijn bestemd voor 'kantoor' en 'specifieke vorm van horeca - logies 3'. De hoofdfunctie van de gronden, welke vormen van horeca ter plaatse zijn toegestaan, is niet bepaald. Gelet op de in het plan opgenomen wijzigingsbevoegdheid op grond waarvan de aanduiding 'specifieke vorm van horeca - logies 3' kan worden geschrapt, maakt het plan het mogelijk dat de gronden met de bestemming "Horeca" na toepassing van de wijzigingsbevoegdheid uitsluitend voor kantoren mogen worden gebruikt. In dit verband wijzen zij er voorts op dat het pand met recreatiezalen en hotelkamers niet geschikt is om volledig als kantoor te worden gebruikt.

5.1. De raad stelt dat hij naar aanleiding van de zienswijze van [appellanten sub 1] de bestemmingsregeling heeft aangepast. In het ontwerp-bestemmingsplan waren de desbetreffende gronden bestemd voor horecabedrijven tot en met ten hoogste categorie 3 van de Staat van Horeca-activiteiten, en tevens voor kantoren en tevens voor huisvesting van arbeidsmigranten. Bij de vaststelling van het plan is de bestemmingsregeling afgestemd op de verleende omgevingsvergunning voor de huisvesting van arbeidsmigranten. De in het ontwerp-bestemmingsplan toegekende horecafuncties zijn daarom geschrapt. Een hotel, restaurant of andere horecavoorziening behoort daarmee uitdrukkelijk niet meer tot de mogelijkheden, aldus de raad.

5.2. In het bestemmingsplan hebben de gronden gelegen aan de [locatie] de bestemming "Horeca" en de functieaanduidingen 'kantoor' en 'specifieke vorm van horeca - logies - 3'.

Ingevolge artikel 5.1 van de planregels zijn de voor Horeca aangewezen gronden bestemd voor:

a. ter plaatse van de aanduiding 'kantoor': tevens voor kantoren;

b. ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van horeca - logies - 3': tevens huisvesting voor arbeidsmigranten.

c. bij deze bestemming behorende voorzieningen, zoals:

1. erven;
2. parkeervoorzieningen op eigen terrein;
3. toegangs- en achterpaden.

Ingevolge artikel 5.6.1 kan het college van burgemeester en wethouders de aanduiding 'specifieke vorm van horeca - logies - 3' schrappen, met inachtneming van de volgende regels:

a. de wijzigingsbevoegdheid wordt toegepast voor zover het gebruik overeenkomstig de aanduiding voor de duur van ten minste 2 jaar aaneengesloten is onderbroken of zoveel eerder als met belanghebbenden is overeengekomen;

b. in het wijzigingsplan wordt aandacht besteed aan de gemaakte belangenafweging.

5.3. De Afdeling overweegt dat uit artikel 5.1 van de planregels volgt dat gronden met de bestemming "Horeca" ter plaatse van de functieaanduiding 'kantoor' zijn bestemd voor kantoren en ter plaatse van de functieaanduiding 'specifieke vorm van horeca - logies - 3' zijn bestemd voor de huisvesting van arbeidsmigranten. De functieaanduidingen 'kantoor' en 'specifieke vorm van horeca - logies - 3' zijn in de verbeelding beide aan het gehele plandeel met de bestemming "Horeca" toegekend. Dit betekent dat de gronden met de bestemming "Horeca" geheel voor kantoren of geheel voor de huisvesting van arbeidsmigranten dan wel zowel voor kantoren als huisvesting voor arbeidsmigranten mogen worden gebruikt. Anders dan [appellanten sub 1] betogen is de planregeling op dit punt niet onduidelijk of rechtsonzeker.

De omstandigheid dat na toepassing van de wijzigingsbevoegdheid op gronden met de bestemming "Horeca" uitsluitend kantoren zijn toegestaan, leidt evenmin tot het oordeel dat de planregeling rechtsonzeker is. Niet de bestemmingsnaam, in dit geval het opschrift "Artikel 5 - Horeca", bedoeld als een korte omschrijving waar dit onderdeel van het plan voornamelijk betrekking op heeft, maar het bepaalde in de bestemmingsomschrijving, de bouw- en gebruiksregels, bepalen welke bouw- en gebruiksmogelijkheden het bestemmingsplan toestaat. Zoals hiervoor is overwogen zijn die regels niet rechtsonzeker.

Dat het pand met de huidige inrichting met recreatiezalen en hotelkamers niet geschikt is om volledig in gebruik te nemen voor kantoren, betekent anders dan [appellanten sub 1] stellen niet, dat de kantoorfunctie ter plaatse niet uitvoerbaar is. Het is immers geenszins aannemelijk gemaakt dat het gebouw na verbouwing niet voor deze functie geschikt gemaakt kan worden.

Het betoog faalt.

het parkeerterrein aan de zijde van de Gardiaanhof

6. [appellanten sub 1] voeren aan dat de raad ten onrechte aan gronden die in het voorheen geldende plan waren bestemd als "Tuin" met de aanduiding 'landschappelijke waarden', thans de bestemming "Horeca" en de dubbelbestemming "Waarde - Landschap" heeft toegekend. Deze bestemmingen bieden volgens [appellanten sub 1] minder bescherming aan de ter plaatse voorkomende natuur, die een grote maatschappelijke waarde vertegenwoordigt. De aantasting van deze waarden wordt met de thans toegekende bestemming eenvoudiger.

Verder wijzen [appellanten sub 1] erop dat aan de omgevingsvergunning voor de uitvoering van werkzaamheden ten behoeve van de aanleg van parkeerplaatsen op dit deel van de tuin de voorwaarde is verbonden dat de tuin wordt heringericht overeenkomstig het tuininrichtingsplan. Zij vinden het bezwaarlijk dat in het bestemmingsplan niet is gewaarborgd dat het tuininrichtingsplan wordt uitgevoerd.

6.1. De raad stelt dat de landschappelijke waarde van het plandeel wordt gevormd door de waardevolle en potentieel waardevolle bomen die daar aanwezig zijn. Een functiewijziging van tuin naar parkeerterrein waarin het plan voorziet is volgens de raad aanvaardbaar omdat de bomen worden gehandhaafd en beschermd en het totale groene beeld vanuit de omgeving niet afneemt. De raad wijst erop dat in het plan ter bescherming van de landschappelijke waarden een vergunningstelsel is opgenomen voor de uitvoering van bepaalde werken en

werkzaamheden, waaronder het kappen van bomen en het aanleggen van verhardingen voor parkeerplaatsen. Het plan staat dus niet zonder meer de aanleg van parkeerplaatsen toe.

Voorts stelt de raad, onder verwijzing naar het tuininrichtingsplan dat de inrichting van de gronden voor parkeren kan zonder dat er bomen gekapt hoeven te worden. De aan de omgevingsvergunning voor het uitvoeren van werkzaamheden voor de aanleg van 27 parkeerplaatsen verbonden voorwaarde dat het terrein wordt ingericht overeenkomstig het tuininrichtingsplan blijft ook na de inwerkingtreding van dit bestemmingsplan van kracht, aldus de raad.

6.2. Aan een deel van de voormalige kloostertuin is de bestemming "Horeca" en de dubbelbestemming "Waarde - Landschap" toegekend.

Voor de planregels bij de bestemming "Horeca" wordt verwezen naar 5.2.

Ingevolge artikel 15.1 van de planregels zijn de voor Waarde - Landschap aangewezen gronden, behalve voor de andere daar voorkomende bestemming(en), mede bestemd voor behoud en herstel van de actuele en potentiële landschapswaarden van het gebied.

Ingevolge artikel 15.3.1 is het verboden op of in de gronden met de bestemming Waarde - Landschap zonder of in afwijking van een omgevingsvergunning de volgende werken, geen bouwwerk zijnde, aan te leggen of de volgende werkzaamheden uit te voeren:

- a. het ontginnen, verlagen, afgraven, ophogen of egaliseren van de bodem;
- b. het aanleggen of verharderen van wegen, paden, banen, terrassen of parkeergelegenheid en het aanbrengen van andere oppervlakteverharding;
- c. het kappen of verwijderen van bomen.

Ingevolge artikel 15.3.3 zijn de werken en werkzaamheden slechts toelaatbaar, indien de landschappelijke waarden niet onevenredig worden of kunnen worden aangetast, dan wel de mogelijkheden voor herstel van die waarden niet onevenredig worden of kunnen worden hersteld.

6.3. Uit het inrichtings- en boombeheerplan, dat onderdeel uitmaakt van de toelichting van het bestemmingsplan, volgt dat de gronden die de voormalige kloostertuin vormen een parkachtige uitstraling hebben door het voorkomen van waardevolle bomen. Het waardevolle karakter van de bomen wordt niet alleen bepaald door de beeldbepalende individuele bomen, maar met name ook door het totaalbeeld als groen parkgebied met bomen en boomgroepen. In de huidige situatie wordt afbreuk gedaan aan het parkachtige karakter doordat jarenlang geen onderhoud is gepleegd waardoor onkruid en opschot is ontstaan.

6.4. Het standpunt van [appellanten sub 1] dat op het plandeel met de bestemming "Horeca" en de dubbelbestemming "Waarde - Landschap" natuurwaarden voorkomen die een grote maatschappelijke waarde vertegenwoordigen is niet nader onderbouwd en vindt geen steun in het inrichtings- en boombeheerplan en de bij de toelichting gevoegde Quick Scan ten behoeve van de Flora- en faunawet en natuurwetgeving voor het project 'het klooster van Rilland'. Uit het inrichtings- en boombeheerplan en de in het voorheen geldende plan opgenomen aanduiding 'landschappelijke waarde' blijkt veeleer dat de beplanting een waardevolle landschappelijke waarde vertegenwoordigt. De raad heeft de waardevolle landschappelijke waarde van het gebied betrokken bij zijn afweging over de toe te kennen bestemming.

6.5. Het college van burgemeester en wethouders heeft bij besluit van 19 december 2012 een omgevingsvergunning verleend voor de volgende activiteiten:

- a. het bouwen van een bouwwerk;
- b. het slopen van een bouwwerk;
- c. het in gebruik nemen of gebruiken van een bouwwerk in met het oog op de brandveiligheid bij algemene maatregel van bestuur aangewezen gevallen;
- d. het uitvoeren van werken of werkzaamheden in gevallen waarin dat bij bestemmingsplan is bepaald;
- e. het gebruiken van gronden of bouwwerken in strijd met een bestemmingsplan.

6.6. De omgevingsvergunning voor het gebruiken van gronden in strijd met een bestemmingsplan is onder meer verleend voor het gebruik van de voormalige kloostertuin als parkeerterrein. De omgevingsvergunning voor het uitvoeren van werken en werkzaamheden in gevallen waarin dat is bepaald in een bestemmingsplan (hierna: aanlegvergunning) is verleend ten behoeve van het uitvoeren van bepaalde werkzaamheden voor de aanleg van 27 parkeerplaatsen op het zuidelijk deel van het terrein dat is ontsloten op de Gardiaanhof. Deze aanlegvergunning was vereist op grond van de bestemming "Tuin" die aan deze gronden was toegekend in het voorheen geldende bestemmingsplan "De Werfkampen" dat in 1999 is vastgesteld. Aan de aanlegvergunning is het volgende voorschrift verbonden:

"het bij de aanvraag behorende inrichtings- en bomenbeheerplan is onderdeel van de aanlegvergunning en de daarin opgenomen voorwaarden, werkwijzen en of voorzieningen zijn de voorschriften van deze aanlegvergunning".

De aanleg van de parkeerplaatsen heeft nog niet plaatsgevonden.

6.7. De inwerkingtreding van het voorliggende bestemmingsplan Werfkampen heeft niet tot gevolg dat aan het voorschrift dat aan de aanlegvergunning is verbonden, geen betekenis meer toekomt. De werkzaamheden ten behoeve van de aanleg van de parkeerplaatsen kunnen op grond van die omgevingsvergunning uitsluitend plaatsvinden met inachtneming van het inrichtings- en boombeheerplan. Belangrijke onderdelen van het inrichtings- en boombeheerplan zijn dat de bestaande bomen behouden blijven en dat een aantal nieuwe beukenhagen wordt aangeplant. Deze beukenhagen hebben onder meer tot doel een landschappelijke afscherming te creëren tussen het parkeerterrein en het woongebied waar [appellanten sub 1] woonachtig zijn.

Als de gronden eenmaal overeenkomstig de verleende aanlegvergunning zijn ingericht, dan zal een wijziging van de inrichting van het terrein die gepaard gaat met de in artikel 15.3.1 van de planregels genoemde werken of werkzaamheden, zoals bijvoorbeeld de kap van bomen, opnieuw omgevingsvergunningplichtig zijn. Het in artikel 15.3.1 opgenomen aanlegvergunningstelsel biedt naar het oordeel van de Afdeling voldoende waarborgen dat de landschappelijke waarden niet onevenredig zullen worden aangetast.

6.8. Het bestemmingsplan bevat echter geen regeling dat het gebruik van gronden met de bestemming "Horeca" en de dubbelbestemming "Waarde - Landschap" voor parkeren slechts is toegestaan als is voorzien in een landschappelijke afscherming overeenkomstig het inrichtings- en boombeheerplan. Er is aldus niet voorzien in de instandhouding van de op grond van de aanlegvergunning nog aan te planten beukenhagen. Deze zouden, nadat ze overeenkomstig de aanlegvergunning zijn aangeplant, zonder meer kunnen worden verwijderd. De raad heeft dit bij de vaststelling van het plan niet onderkend, terwijl hij bij de afweging over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de toegekende bestemming die voorziet in een functiewijziging van tuin naar parkeerterrein de uitvoering van het inrichtings- en boombeheerplan als uitgangspunt neemt. Gelet hierop en mede in aanmerking nemend dat de aanplant van de beukenhagen tot doel heeft om een landschappelijke afscherming te creëren tussen het parkeerterrein en het woongebied waar [appellanten sub 1] wonen, is de Afdeling van oordeel dat een planregel op basis waarvan het gebruik van de gronden met de bestemming "Horeca" en de dubbelbestemming "Waarde - Landschap" ten behoeve van parkeren slechts is toegestaan als is voorzien in de aanleg van de beukenhagen overeenkomstig het inrichtings- en boombeheerplan, niet kan worden gemist.

Het betoog slaagt.

overige voorwaarden uit de omgevingsvergunning

7. [appellanten sub 1] vinden het bezwaarlijk dat een aantal voorschriften uit de omgevingsvergunning niet is overgenomen in het bestemmingsplan. Het betreft het aantal aan te leggen parkeerplaatsen, de voorwaarde dat het 's avonds stil moet zijn en dat de poort naar het parkeerveld aan de achterzijde 's avonds dicht moet zijn.

7.1. De raad stelt zich op het standpunt dat de voorwaarden die aan de omgevingsvergunning verbonden zijn ook na de inwerkingtreding van het bestemmingsplan van kracht blijven. Voorts zijn de ruimtelijk relevante aspecten van de omgevingsvergunning in het bestemmingsplan overgenomen, aldus de raad.

7.2. In de ruimtelijke onderbouwing die ten grondslag is gelegd aan de omgevingsvergunning en het bestemmingsplan wordt uitgegaan van een parkeerbehoefte van 92 plaatsen. Uit de inrichtingstekening behorend bij de ruimtelijke onderbouwing blijkt dat deze plaatsen, voor zover niet reeds aanwezig, op het eigen terrein worden aangelegd. Anders dan [appellanten sub 1] stellen is het minimaal aan te leggen aantal parkeerplaatsen niet als voorschrift aan de omgevingsvergunning verbonden.

De gronden waarop de aanwezige parkeerplaatsen liggen en waarop de aan te leggen parkeerplaatsen zijn voorzien hebben in het bestemmingsplan de bestemming "Horeca" gekregen. Deze gronden zijn onder meer bestemd voor bij deze bestemming behorende voorzieningen, zoals parkeervoorzieningen, zodat het plan de aanwezige plaatsen als zodanig heeft bestemd en de nog aan te leggen parkeerplaatsen mogelijk maakt. In hetgeen [appellanten sub 1] hebben aangevoerd ziet de Afdeling geen aanleiding voor het oordeel dat de aanleg van parkeerplaatsen niet voldoende is geregeld in het plan.

7.3. Aan de omgevingsvergunning zijn geen voorschriften verbonden dat het 's avonds stil moet zijn en dat de poort naar het parkeerveld aan de achterzijde 's avonds moet worden gesloten. Wat hiervan ook zij, de Afdeling is van oordeel dat een planregel die in deze, door [appellanten sub 1] verlangde, vorm in dergelijke verplichtingen voorziet geen regel is omtrent het gebruik van de grond en de zich daar bevindende bouwwerken als bedoeld in artikel 3.1 van de Wet ruimtelijke ordening. Het betoog dat de raad dergelijke planregels in het bestemmingsplan had moeten opnemen faalt.

artikel 5.4.3 van de planregels

8. [appellanten sub 1] betogen dat het bepaalde in artikel 5.4.3 van de planregels onvoldoende concreet en overbodig is. Volgens hen is niet duidelijk welke gemeentelijke verordening is bedoeld en betekent een wijziging van de genoemde regelgeving dat de inhoud van het bestemmingsplan wijzigt. Datzelfde geldt volgens [appellanten sub 1] voor de voorwaarde dat aan het SKIA keurmerk moet worden voldaan. De eisen die uit het SKIA keurmerk voortvloeien zijn voorts niet ruimtelijk relevant, maar hebben betrekking op het welzijn van de arbeidsmigranten. Ten slotte is niet duidelijk op welke regel uit de bouwverordening de oppervlakte eis van 12 m2 is gebaseerd.

8.1. De raad stelt dat de oppervlakte eis van 12 m2 voortvloeit uit het gemeentelijke beleid. De in artikel 5.4.3 opgenomen voorwaarden zijn gesteld om te waarborgen dat de arbeidsmigranten op een humane wijze kunnen worden gehuisvest.

8.2. Ingevolge artikel 5.4.3 is ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van horeca - logies - 3' de huisvesting van niet meer dan 129 arbeidsmigranten toegestaan, met dien verstande dat:

1. de gebouwde voorziening voldoet aan de eisen van de betreffende gemeentelijke verordening, het bouwbesluit of andere van toepassing zijnde regelgeving alsmede aan het SKIA-keurmerk;

2. beschikbaar bewoonbaar vloeroppervlakte per persoon ten minste 12 m2 als bedoeld in de bouwverordening bedraagt.

8.3. Ingevolge artikel 8:69a van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) vernietigt de bestuursrechter een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of 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.

8.4. Zoals de Afdeling eerder heeft overwogen (uitspraak van 19 januari 2011, in zaak nr. 201006426/1/R2) heeft de wetgever met het relativiteitsvereiste de eis willen stellen dat er een verband moet bestaan tussen een beroepsgrond en de daadwerkelijke reden om een besluit in rechte aan te vechten. De bestuursrechter mag een besluit niet vernietigen wegens schending van een rechtsregel die niet strekt tot bescherming van een belang waarin de eisende partij feitelijk dreigt te worden geschaad.

De in artikel 5.4.3, eerste en tweede lid van de planregels opgenomen voorwaarden strekken tot bescherming van de belangen van een goede en veilige huisvesting van de arbeidsmigranten die gebruik maken van het pand aan de [locatie]. De in geding zijnde norm heeft niet de strekking de belangen van [appellanten sub 1] bij behoud van hun woon- en

leefklimaat te beschermen, zodat in het geval de beroepsgrond slaagt, artikel 8:69a van de Awb eraan in de weg staat dat het besluit in zoverre om de aangevoerde reden wordt vernietigd. De beroepsgronden blijven om die reden buiten bespreking.

de definitie van arbeidsmigrant

9. [appellanten sub 1] voeren aan dat de definitie van arbeidsmigrant in de planregels ruimer is dan wat thans feitelijk plaatsvindt in het pand [locatie]. De koppeling tussen een uitzendbureau waarvoor de arbeidsmigranten werken en dat zorgt voor de huisvesting is in het plan niet geregeld.

9.1. De raad stelt dat de definitie van arbeidsmigrant is gebaseerd op gemeentelijk beleid. In het gemeentelijk beleid wordt geen koppeling gemaakt met een arbeidsmigrant van een uitzendbureau of hoofdgebruiker/vergunninghouder. Een dergelijke planregel is volgens de raad bovendien niet ruimtelijk relevant.

9.2. In artikel 1.11 van de planregels is het begrip arbeidsmigrant als volgt gedefinieerd: economisch actieve migrant wiens doel het is arbeid en inkomen te verwerven in een immigratieland, op eigen initiatief en op vrijwillige basis.

9.3. De Afdeling is van oordeel dat de raad zich terecht op het standpunt stelt dat het ruimtelijk niet relevant is of een arbeidsmigrant via een uitzendbureau of anderszins economisch actief is in Nederland.

Het betoog faalt.

inlassen zienswijze

10. [appellanten sub 1] hebben voor het overige verwezen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. [appellanten sub 1] hebben in het beroepsschrift, noch ter zitting redenen aangevoerd waarom de weerlegging van de desbetreffende zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Het betoog faalt.

het beroep van [appellante sub 2]

11. [appellante sub 2], eigenaar en exploitant van het pand [locatie], betoogt dat zij dringend behoefte heeft aan uitbreiding van de capaciteit tot 200 personen. De gebouwen zijn volgens haar voldoende groot om 200 personen te huisvesten. Volgens [appellante sub 2] is uitbreiding van de capaciteit in lijn met hetgeen met het gemeentebestuur bij de start van de huisvesting is besproken.

11.1. De raad voert aan dat hij er nadrukkelijk voor heeft gekozen uitsluitend datgene dat bij de omgevingsvergunning van 19 december 2012 is vergund in het bestemmingsplan te bestemmen. De raad stelt dat hij eerst de ervaringen met het huidige gebruik door maximaal 129 arbeidsmigranten wil evalueren voordat hij een standpunt inneemt over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de huisvesting van een groter aantal arbeidsmigranten.

11.2. In de toelichting op het bestemmingsplan staat dat in Reimerswaal een grote vraag bestaat naar huisvestingsmogelijkheden voor arbeidsmigranten. Binnen de gemeente wordt in de behoefte voorzien door op bepaalde locaties de huisvesting van maximaal 4 of maximaal 10 arbeidsmigranten toe te staan. In afwijking daarvan voorziet dit bestemmingsplan voor het pand [locatie] in de huisvesting van 129 arbeidsmigranten. Dit aantal is gelijk aan het aantal hotelgasten dat in het pand ondergebracht kon worden toen het nog een volledige hotelfunctie had.

11.3. Uit de toelichting op het bestemmingsplan volgt dat bij de keuze van een geschikte locatie voor de huisvesting van arbeidsmigranten rekening moet worden gehouden met de uitstraling van dit gebruik op de omgeving. De huisvesting van arbeidsmigranten in een gebouw betekent in de regel een intensief gebruik van de gebouwen en de onbebouwde gronden daarbij, een mogelijke toename van verkeersbewegingen en parkeerbehoefte. Voorts dient uit oogpunt van veiligheid en privacy voor de bewoners de oppervlakte van de gebouwen voldoende groot te zijn voor het aantal mensen dat daar gehuisvest wordt.

Gelet op het voorgaande acht de Afdeling het standpunt van de raad dat hij eerst de ervaringen met het huidige gebruik wil evalueren voordat hij beslist over de ruimtelijke aanvaardbaarheid van de huisvesting van een groter aantal arbeidsmigranten, niet onredelijk.

11.4. Voor zover het betoog van [appellante sub 2] moet worden opgevat dat het vertrouwensbeginsel is geschonden wordt overwogen dat [appellante sub 2] niet aannemelijk heeft gemaakt dat door of namens de raad verwachtingen zijn gewekt dat het plan in de huisvesting van 200 arbeidsmigranten zou voorzien. De raad heeft het plan op dit punt derhalve niet in strijd met het vertrouwensbeginsel vastgesteld.

Het betoog faalt.

Conclusie

12. In hetgeen [appellanten sub 1] hebben aangevoerd ziet de Afdeling gelet op 6.8 aanleiding voor het oordeel dat het bestreden besluit, voor zover daarin niet is voorzien in een specifieke gebruiksregel waarin het parkeren op gronden met de bestemming "Horeca" en de dubbelbestemming "Waarde -Landschap" slechts is toegestaan als is voorzien in de aanleg van beukenhagen overeenkomstig het inrichtings- en boombeheerplan, is genomen in strijd met de bij het voorbereiden van een besluit te betrachten zorgvuldigheid. Het beroep van [appellanten sub 1] is in zoverre gegrond, zodat het bestreden besluit in zoverre dient te worden vernietigd.

12.1. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, derde lid, aanhef en onder b, van de Awb zelf in de zaak te voorzien door een specifieke gebruiksregel voor de gronden met de bestemming "Horeca" en de dubbelbestemming "Waarde -Landschap" vast te stellen, waarbij wordt aangesloten bij het inrichtings- en boombeheerplan dat ook ten grondslag ligt aan de omgevingsvergunning. De Afdeling zal voorts bepalen dat deze uitspraak ten aanzien van dit planonderdeel in de plaats treedt van het bestreden besluit voor zover dit is vernietigd. Niet aannemelijk is dat derden daardoor in hun belangen worden geschaad. [appellante sub 2] is immers op grond van de aan hem verleende omgevingsvergunning reeds verplicht om in de afscherming van het nog aan te leggen parkeerterrein te voorzien.

12.2. Uit oogpunt van rechtszekerheid en gelet op artikel 1.2.3 van het Besluit ruimtelijke ordening, ziet de Afdeling voorts aanleiding 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, www.ruimtelijkeplannen.nl.

13. Het beroep van [appellanten sub 1] is voor het overige ongegrond. Het beroep van [appellante sub 2] is ongegrond.

14. De raad dient ten aanzien van [appellanten sub 1] op na te melden wijze tot vergoeding van de proceskosten te worden veroordeeld. Ten aanzien van [appellante sub 2] bestaat voor een proceskostenveroordeling geen aanleiding.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

I. verklaart het beroep van [appellanten sub 1] gedeeltelijk gegrond;

II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Reimerswaal van 25 juni 2013, tot vaststelling van het bestemmingsplan "Werfkampen" voor zover hierin niet is voorzien in een specifieke gebruiksregel voor gronden met de bestemming "Horeca" en de dubbelbestemming "Waarde - Landschap";

III. bepaalt dat aan artikel 5.4 van de planregels een onderdeel 5.4.4 wordt toegevoegd luidende:

5.4.4. afscherming parkeerterrein

het gebruik van gronden met de bestemming "Horeca" en de dubbelbestemming "Waarde - Landschap" voor parkeren is slechts toegestaan als is voorzien in de aanleg van beukenhagen overeenkomstig het inrichtingsvoorstel dat is opgenomen in het inrichtings- en boombeheerplan d.d. 10 juli 2011, dat als bijlage 8 in de toelichting van het bestemmingsplan is opgenomen.;

IV. bepaalt dat deze uitspraak in zoverre in de plaats treedt van het vernietigde besluit;

V. draagt de raad van de gemeente Reimerswaal op om binnen vier weken na verzending van deze uitspraak ervoor zorg te dragen dat onderdeel III wordt verwerkt in het elektronisch vastgestelde plan dat te raadplegen is op de landelijke voorziening, www.ruimtelijkeplannen.nl;

VI. verklaart het beroep van [appellanten sub 1] voor het overige en het beroep van [appellante sub 2] geheel ongegrond;

VII. veroordeelt de raad van de gemeente Reimerswaal tot vergoeding van bij [appellanten sub 1] in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 974,00 (zegge: negenhonderdvierenzeventig euro), geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen;

VIII. gelast dat de raad van de gemeente Reimerswaal aan [appellanten sub 1] het door hen voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 160,00 (zegge: honderdzestig euro) vergoedt, met dien verstande dat betaling aan een van hen bevrijdend werkt ten opzichte van de anderen.

Aldus vastgesteld door mr. J.A. Hagen, voorzitter, en mr. N.S.J. Koeman en mr. E. Helder, leden, in tegenwoordigheid van mr. J. Verbeek, ambtenaar van staat.

w.g. Hagen w.g. Verbeek
Voorzitter ambtenaar van staat

Uitgesproken in het openbaar op 12 februari 2014

388.