

Raad van State

Uitspraak 201904316/1/R3

ECLI:	ECLI:NL:RVS:2021:2332
Datum uitspraak:	20 oktober 2021
Inhoudsindicatie:	Bij besluit van 19 maart 2019 heeft de raad van de gemeente Westland het bestemmingsplan "1e Herziening Honderdland fase 2" vastgesteld. Op 27 juni 2017 heeft de raad, ter versterking van de agro-logistieke draaischijffunctie, het bestemmingsplan "Honderdland fase 2" vastgesteld. Het plan is na de uitspraak van de Afdeling van 19 september 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3063, onherroepelijk geworden. Het bestemmingsplan "Honderdland fase 2" biedt met name ruimte voor het vestigen van grootschalige bedrijven. Daarnaast is er ruimte voor onder meer horecabedrijven, een congrescentrum, zelfstandige kantoren, één indoor speeltuin en één verkooppunt voor motorbrandstoffen. De raad heeft aan de herziening ten grondslag gelegd dat is gebleken dat de regels voor horecabedrijven in bestemmingsplan "Honderdland fase 2" dermate ruim geïnterpreteerd kunnen worden, dat er onbedoelde planologische ruimte wordt geboden voor gebouwen voor nachtverblijf van arbeidsmigranten.

📍 eerste aanleg - meervoudig

📍 ro - zuid-holland

Volledige tekst

201904316/1/R3.

Datum uitspraak: 20 oktober 2021

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak in het geding tussen:

1. [appellant sub 1], wonend te Naaldwijk, gemeente Westland,
 2. [appellant sub 2], wonend te Maasdijk, gemeente Westland,
 3. [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B] (hierna tezamen en in enkelvoud: [appellant sub 3]), beiden wonend te Naaldwijk, gemeente Westland,
 4. [appellant sub 4], wonend te Maasdijk, gemeente Westland,
 5. [appellant sub 5], wonend te Maasdijk, gemeente Westland,
 6. [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], beiden wonend te Maasdijk, gemeente Westland,
 7. [appellant sub 7], wonend te Naaldwijk, gemeente Westland,
 8. Westbrick-International B.V., gevestigd te Den Haag,
 9. [appellant sub 9], wonend te Naaldwijk, gemeente Westland,
 10. [appellant sub 10], wonend te Maasdijk, gemeente Westland,
 11. [appellant sub 11], wonend te Maasdijk, gemeente Westland,
- appellanten,

en

de raad van de gemeente Westland,

verweerder.

Procesverloop

Bij besluit van 19 maart 2019 heeft de raad het bestemmingsplan "1e Herziening Honderdland fase 2" vastgesteld.

Tegen dit besluit hebben [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellanten sub 5], [appellant sub 7], Westbrick, [appellant sub 9], [appellant sub 10] en [appellant sub 11] beroep ingesteld.

De raad heeft een verweerschrift ingediend.

Westbrick heeft nadere stukken ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 25 maart 2021, waar [appellant sub 2], vertegenwoordigd door mr. R.T.M. Lagerweij, rechtsbijstandverlener te Leiden, [appellant sub 3], in de persoon van [appellant sub 3A], [appellant sub 4], Westbrick, vertegenwoordigd door [gemachtigde A, bijgestaan door mr. M.H.J. van Driel, advocaat te Amsterdam, [appellant sub 11], vertegenwoordigd door mr. R.T.M. Lagerweij, rechtsbijstandverlener te Leiden, en de raad, vertegenwoordigd door mr. W.C.M. Niekus-de Vries en mr. D. Otto, zijn verschenen.

Overwegingen

Inleiding

1. Op 27 juni 2017 heeft de raad, ter versterking van de agro-logistieke draaischijffunctie, het bestemmingsplan "Honderdland fase 2" vastgesteld. Het plan is na de uitspraak van de Afdeling van 19 september 2018, [ECLI:NL:RVS:2018:3063](https://www.raadvanstate.nl/uitspraken/@127189/201904316-1-r3/), onherroepelijk geworden. Het bestemmingsplan "Honderdland fase 2" biedt met name ruimte voor het vestigen van

grootschalige bedrijven. Daarnaast is er ruimte voor onder meer horecabedrijven, een congrescentrum, zelfstandige kantoren, één indoor speeltuin en één verkooppunt voor motorbrandstoffen.

De raad heeft aan de herziening ten grondslag gelegd dat is gebleken dat de regels voor horecabedrijven in bestemmingsplan "Honderdland fase 2" dermate ruim geïnterpreteerd kunnen worden, dat er onbedoelde planologische ruimte wordt geboden voor gebouwen voor nachtverblijf van arbeidsmigranten. Om onbedoelde ruimte en onduidelijkheid hieromtrent weg te nemen, is volgens de raad een partiële herziening van bestemmingsplan "Honderdland fase 2" noodzakelijk.

Bij de partiële herziening wordt tevens van de mogelijkheid gebruik gemaakt om de vraag naar meer bedrijventerreinbestemming te vervullen. Daartoe heeft de raad in artikel 2.6 van de planregels een wijzigingsbevoegdheid opgenomen, op grond waarvan ter plaatse van Eiland 3 de bestemming "Gemengd" kan worden gewijzigd naar de bestemming "Bedrijventerrein - 1".

2. [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellanten sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 9], [appellant sub 10] en [appellant sub 11] (hierna: [appellant sub 1] en anderen) wonen op ongeveer 100 tot 200 meter van het plangebied. Zij kunnen zich met name niet verenigen met de opname van de wijzigingsbevoegdheid in artikel 2.6 van de planregels, en vrezen voor hinder van bedrijven van categorie 3.2 tot en met 4.2. De voor de beroepen van [appellant sub 1] en anderen relevante aanduiding "wetgevingzone - wijzigingsgebied" rust op de gronden van Eiland 3.

Westbrick is koper van een (nog niet in eigendom aan haar overgedragen) perceel van ongeveer 1.900 m² in het plangebied (kadastraal bekend gemeente Naaldwijk, sectie F, nummer 6644), waar zij huisvesting voor arbeidsmigranten wil realiseren. Westbrick kan zich niet verenigen met het vervallen van de mogelijkheid voor huisvesting van arbeidsmigranten op kavel F6644. Het door Westbrick gekochte bedrijfsperceel is gelegen op Eiland 1.

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 beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of het besluit tot vaststelling van het bestemmingsplan in overeenstemming is met het recht. De Afdeling stelt niet zelf vast of het plan in overeenstemming is met een goede ruimtelijke ordening, maar beoordeelt aan de hand van de beroepsgronden of de raad zich in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat het plan strekt ten behoeve van een goede ruimtelijke ordening.

De beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellanten sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 9], [appellant sub 10] en [appellant sub 11]

4. [appellant sub 1] en anderen kunnen zich niet verenigen met de wijzigingsbevoegdheid van artikel 2.6 van de planregels. Deze wijzigingsbevoegdheid is volgens hen in strijd met artikel 3.6, eerste lid, aanhef onder a, van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro). [appellant sub 1] en anderen kunnen zich voorts niet verenigen met de verbeelding voor zover daarop de bestemming "Gemengd" is opgenomen in combinatie met de functieaanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2" voor de gronden van Eiland 3 en artikel 2 van de planregels.

4.1. Artikel 2 van de planregels van het bestemmingsplan "1e Herziening Honderdland fase 2" luidt:

"Voor dit plan geldt dat het bepaalde in het bestemmingsplan 'Honderdland fase 2', zoals is vastgesteld door de gemeenteraad van Westland op 27 juni 2017, onverkort van toepassing is, met dien verstande dat in hoofdstuk 2 'Bestemmingsregels' en in hoofdstuk 3 'Algemene regels' de gronden met de 'Gemengd' als bedoeld in artikel 6 van 'Honderdland fase 2' als volgt wijzigt:"

Artikel 2.1 van de planregels luidt:

"De voor 'Gemengd' (GD) aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. horecabedrijven uit ten hoogste categorie 1c van de Staat van Horeca-activiteiten;
- b. één indoor speeltuin;
- c. één afhaalpunt voor niet-dagelijkse artikelen;
- d. ter plaatse van de aanduiding 'kantoor' (k): tevens zelfstandige kantoren zonder baliefunctie;
- e. ter plaatse van de aanduiding 'verkooppunt motorbrandstoffen zonder lpg' (vm): tevens ten hoogste 1 verkooppunt voor motorbrandstoffen zonder lpg, met oplaadinfrastructuur met bijbehorende autowasstraat en ondergeschikte detailhandel met een maximaal oppervlakte van 200 m²;
- f. bij deze bestemming behorende voorzieningen, zoals wegen, voet- en fietspaden, parkeervoorzieningen, laad- en losvoorzieningen, nutsvoorzieningen, groen en water."

Artikel 2.6 van de planregels luidt:

"Burgemeester en wethouders kunnen ter plaatse van de aanduiding "wetgevingzone - wijzigingsgebied" de desbetreffende gronden wijzigen in de bestemming "Bedrijventerrein - 1" als bedoeld in artikel 4 van bestemmingsplan "Honderdland fase 2", met inachtneming van de volgende regels:

- a. het wijzigingsplan financieel en economisch uitvoerbaar is;
- b. voldaan wordt aan het bepaalde in de Natuurbeschermingswet;
- c. voldaan wordt aan het bepaalde in de milieuwetgeving;
- d. het plan niet tot verkeerskundige bezwaren leidt;
- e. het plan niet tot stedenbouwkundige bezwaren leidt."

Artikel 4.1.2 van de planregels luidt:

"Voor de tot het plangebied behorende gronden ter plaatse van de aanduiding 'milieuzone - gezoneerd industrieterrein' is gerelateerd aan de geluidzone industrie Honderdland fase 2, zoals opgenomen in artikel 4.2 van het parapluplan bedoelde geluidzone - industrie 2. Tevens is in de milieuzone - gezoneerd industrieterrein de bepalingen van geluidzone - industrie 1 van toepassing.

De milieuzone - gezoneerd industrieterrein betreft een geluidgezoneerd industrieterrein, zoals bedoeld in de Wet geluidhinder. Op dit terrein is de geluidruimte per 'akoestische gebiedseenheid (AGE)' in de vorm van maximale geluidsimmissiewaarden voor de dag-, avond-, en nachtperiode op toetsingspunten vastgesteld. Met het oog hierop gelden de volgende regels:

[...]"

4.2. Artikel 4.1 van de planregels van bestemmingsplan "Honderdland fase 2" luidt:

"De voor 'Bedrijventerrein - 1' (BT - 1) aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. [...];

b. ter plaatse van de aanduiding 'bedrijf tot en met categorie 3.2' (b<3.2): bedrijven uit ten hoogste categorie 3.2 van de Staat van Bedrijfsactiviteiten (Bijlage 1);

[...]".

5. [appellant sub 1] en anderen betogen dat er een discrepantie is ontstaan tussen de verbeelding en de planregels van het bestemmingsplan. Op de verbeelding is door middel van een functieaanduiding aangegeven dat ter plaatse van Eiland 3 bedrijven tot maximaal categorie 3.2 zijn toegestaan. Onduidelijk is naar welke planregels deze functieaanduiding verwijst. In de wijzigingsbevoegdheid in artikel 2.6 van de planregels wordt immers verwezen naar een artikel dat bedrijven tot en met categorie 4.2 toestaat. Voor zover de functieaanduiding zou verwijzen naar de doeleindenomschrijving van de bestemming "Gemengd" in artikel 2.1 merken zij op dat deze bestemming geen bedrijven tot en met categorie 3.2 mogelijk maakt.

De verbeelding sluit volgens hen evenmin aan op de plantoelichting onder 3.2 en verder. In tegenstelling tot wat in de plantoelichting onder 3.3.2 staat vermeld, worden op kavel 48 (Eiland 3) wel degelijk geluidgevoelige bestemmingen mogelijk gemaakt, aldus [appellant sub 1] en anderen.

5.1. De raad stelt dat in artikel 2.6 van de planregels is opgenomen dat het college van burgemeester en wethouders ter plaatse van de aanduiding "wetgevingzone - wijzigingsgebied" de bestemming van de desbetreffende gronden kan wijzigen in de bestemming "Bedrijventerrein - 1" als bedoeld in artikel 4 van de planregels van het bestemmingsplan "Honderdland fase 2". Uit artikel 2 van de planregels volgt dat de regels van het bestemmingsplan "Honderdland fase 2" van kracht blijven. Dat betekent dat in het geval van wijziging artikel 4 van de planregels van het bestemmingsplan "Honderdland fase 2" op de gronden van toepassing zal zijn. In dat artikel wordt verwezen naar functieaanduidingen met milieucategorieën, waaronder de functieaanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2", die verwijzen naar de op de verbeelding opgenomen functieaanduidingen. Om deze reden is op de verbeelding voor de "wetgevingzone - wijzigingsgebied" de functieaanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2" opgenomen.

5.2. De Afdeling overweegt dat bij de planherziening de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2" op de verbeelding is opgenomen voor de gronden van Eiland 3. Deze aanduiding is omschreven in de omschrijving van de bestemming "Bedrijventerrein - 1" in artikel 4.1 van de planregels van het bestemmingsplan "Honderdland fase 2", waarnaar in artikel 2.6 van de planregels wordt verwezen, voor het geval dat gebruik wordt gemaakt van de wijzigingsbevoegdheid. Dit betekent dat bij gebruik van de wijzigingsbevoegdheid bedrijven tot en met categorie 3.2 mogelijk zijn. De vrees van [appellant sub 1] en anderen dat bij toepassing van de wijzigingsbevoegdheid bedrijven tot en met categorie 4.2 mogelijk kunnen worden gemaakt, is ongegrond. De wijzigingsbevoegdheid geeft niet de mogelijkheid om de categorie te wijzigen.

Zolang de wijzigingsbevoegdheid niet is toegepast, geldt ter plaatse de bestemming "Gemengd". Binnen de bestemmingsomschrijving van "Gemengd" in artikel 2.1 van de planregels van het bestemmingsplan "1e Herziening Honderdland fase 2" is de aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2" niet opgenomen. Deze bestemming "Gemengd" maakt ook geen bedrijven van die categorie mogelijk.

Omdat uit de planregels blijkt welke betekenis de op de verbeelding opgenomen aanduiding "bedrijf tot en met categorie 3.2" heeft wanneer toepassing wordt gegeven aan de wijzigingsbevoegdheid van artikel 2.6 van de planregels, is naar het oordeel van de Afdeling geen sprake van strijd met het rechtszekerheidsbeginsel.

Het betoog slaagt niet.

5.3. Voor zover [appellant sub 1] en anderen betogen dat er een discrepantie is tussen de verbeelding en de plantoelichting wat betreft geluidgevoelige bestemmingen, overweegt de Afdeling dat de stelling van [appellant sub 1] en anderen dat op kavel 48 (Eiland 3) wel degelijk geluidgevoelige bestemmingen mogelijk worden gemaakt, feitelijke grondslag mist. Noch binnen de bestemming "Gemengd", noch binnen de bestemming "Bedrijventerrein - 1" worden immers geluidgevoelige bestemmingen mogelijk gemaakt zoals woningen, onderwijsgebouwen, ziekenhuizen en verpleeghuizen.

Het betoog slaagt niet.

6. [appellant sub 1] en anderen betogen dat de wijzigingsbevoegdheid ten onrechte een wijziging naar een bestemming ("Bedrijventerrein - 1") mogelijk maakt, die een veel grotere inbreuk op de leefomgeving maakt dan de functies die onder de doeleindenomschrijving van de huidige bestemming ("Gemengd") vallen. Een wijzigingsbevoegdheid is volgens hen slechts bedoeld om een functiewijziging mogelijk te maken met een vergelijkbare of mindere inbreuk. Ook indien, zoals de raad stelt, de wijzigingsbevoegdheid slechts bedrijvigheid tot en met maximaal milieucategorie 3.2 mogelijk maakt, heeft deze functie planologisch en milieutechnisch gezien een grotere impact op de woon- en leefomgeving dan de bestemming "Gemengd".

De regels om de wijzigingsbevoegdheid te kunnen toepassen zijn volgens [appellant sub 1] en anderen niet voldoende objectief begrensd. De voorwaarden waaronder van de wijzigingsbevoegdheid gebruik kan worden gemaakt, zijn volgens hen vaag en summier omschreven. De formuleringen onder punt c en e zijn volgens hen onduidelijk.

6.1. De raad stelt dat de wijzigingsbevoegdheid in de planregels voldoende objectief is begrensd, omdat in de bepaling duidelijk is omschreven in welke gevallen en op welke wijze van deze wijzigingsbevoegdheid gebruik mag worden gemaakt. De gronden met de aanduiding "wetgevingszone - wijzigingsgebied" kunnen gewijzigd worden naar "Bedrijventerrein - 1" als bedoeld in artikel 4 van het bestemmingsplan "Honderdland fase 2". Op grond van de voorwaarden voor de wijziging kan slechts gevolg aan de wijziging worden gegeven als blijkt dat het plan uitvoerbaar is, voldoet aan de Wet natuurbescherming, voldoet aan milieuwetgeving, niet leidt tot verkeerskundige bezwaren en niet leidt tot stedenbouwkundige bezwaren. Dit betekent dat in het wijzigingsplan op basis van onderzoeken moet worden aangetoond dat aan al deze voorwaarden wordt voldaan. Gelet op de wijzigingsvoorwaarden mag er slechts gebruik van de wijzigingsbevoegdheid worden gemaakt, indien blijkt dat er sprake is van een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, aldus de raad.

6.2. Artikel 3.6, eerste lid, aanhef en onder a, van de Wro luidt: "Bij een bestemmingsplan kan worden bepaald dat met inachtneming van de in het plan te geven regels burgemeester en wethouders binnen bij het plan te bepalen grenzen het plan kunnen wijzigen."

Onder andere vanwege de rechtszekerheid van belanghebbenden moet in een wijzigingsbepaling in voldoende mate worden bepaald in welke gevallen en op welke wijze hiervan gebruik mag worden gemaakt. Een op artikel 3.6 van de Wro berustende wijzigingsbevoegdheid moet dus in deze beide opzichten door voldoende objectieve normen worden begrensd. De vraag of een wijzigingsbepaling door voldoende objectieve normen wordt begrensd, hangt af van de omstandigheden van het geval. Hierbij kan onder meer

belang worden gehecht aan de aard van de wijziging, de omvang van het gebied waarover de wijzigingsbevoegdheid gaat en de aanleiding voor het opnemen van de wijzigingsbevoegdheid. Onder omstandigheden kan voldoende zijn dat duidelijk is welke bij het plan gelegde bestemming in welke andere bestemming kan worden gewijzigd.

6.3. De opvatting van [appellant sub 1] en anderen dat een wijzigingsbevoegdheid slechts bedoeld is om een functiewijziging mogelijk te maken met een vergelijkbare of mindere inbreuk, vindt geen grondslag in de Wro en de rechtspraak.

In het kader van de eis van objectieve begrenzing is van belang dat in voldoende mate is bepaald in welke gevallen en op welke wijze van de wijzigingsbevoegdheid gebruik mag worden gemaakt. Van de bevoegdheid van artikel 2.6 van de planregels mag gebruik worden gemaakt door de bestemming "Gemengd" te wijzigen in "Bedrijventerrein - 1". De voorwaarden waaronder dit mag gebeuren staan in artikel 2.6, onder a tot en met e. [appellant sub 1] en anderen achten met name de voorwaarden c en e onduidelijk. Gelet op de aard van de wijziging, waarbij maximaal bedrijvigheid van categorie 3.2 mogelijk wordt, en de overzichtelijke omvang van het gebied waarover de wijzigingsbevoegdheid gaat, is de Afdeling van oordeel dat de wijzigingsbevoegdheid in dit geval door voldoende objectieve normen wordt begrensd.

Het betoog slaagt niet.

7. [appellant sub 1] en anderen betogen dat de wijzigingsbevoegdheid een onaantvaardbare aantasting van de leefomgeving mogelijk maakt wat betreft de milieuaspecten. De leefomgeving wordt met de omschreven wijzigingsvoorwaarden volgens hen onvoldoende beschermd. Niet zeker is of het gemeentebestuur een initiatief kritisch zal toetsen en alsnog een akoestisch onderzoek zal eisen. Volgens [appellant sub 1] en anderen is ten onrechte geen onderzoek gedaan naar de gevolgen voor de omgeving voordat de wijzigingsbevoegdheid in het bestemmingsplan werd opgenomen. De eerdere akoestische onderzoeken uit het bestemmingsplan "Honderdland fase 2" en de parapluherziening zijn niet bruikbaar, omdat is uitgegaan van de bestemming "Gemengd" en de milieugevolgen van de voorgenomen wijziging naar "Bedrijventerrein - 1" niet zijn onderzocht. Het rapport dat Rho Adviseurs volgens het gemeentebestuur op 3 augustus 2018 heeft uitgebracht, is niet als bijlage bij het (ontwerp-)bestemmingsplan opgenomen en ook niet ter inzage gelegd in het kader van het indienen van zienswijzen. In de plantoelichting onder 3.3.2 en 3.2.3 concludeert de raad, zonder akoestisch onderzoek te hebben gedaan, dat een wijziging naar categorie 3.2 geen gevolgen heeft voor het woon- en leefklimaat ter plaatse van omliggende woningen en dat Eiland 3 geen geluidgevoelige bestemmingen mogelijk maakt. Met de verwijzing naar artikel 4 van het bestemmingsplan "Honderdland fase 2" wordt er op geluidniveau evenwel evident een ongunstiger situatie mogelijk gemaakt, aldus [appellant sub 1] en anderen.

7.1. De raad acht bedrijvigheid uit maximaal categorie 3.2 ter plaatse in het algemeen aanvaardbaar. Op grond van de VNG-publicatie Bedrijven en milieuzonering geldt voor dergelijke bedrijven een richtafstand van 100 meter ten opzichte van woningen binnen een 'rustige woonwijk'. Ten opzichte van woningen in een 'gemengd gebied' geldt een richtafstand van 50 meter. De afstand tussen de locatie van de wijzigingsbevoegdheid en de woonbestemming bedraagt ten minste ruim 100 meter. Daarmee wordt ruim voldaan aan de richtafstand die op grond van de VNG-publicatie geldt, aldus de raad.

De raad stelt voorts dat een algemene milieuhygiënische toets heeft plaatsgevonden of een bedrijf uit de milieucategorie 3.2 qua geluid, gevaar, geur, verkeersemissie, verkeersveiligheid, stikstof en behoefte toelaatbaar is. Voor een deel is teruggefallen op de onderzoeken van bestemmingsplan "Honderdland fase 2". Aanvullend is bekeken welke wijzigingen een bedrijf van categorie 3.2 met zich zal brengen. Dat onderzoek is uitgevoerd door Rho Adviseurs. De onderbouwing van de wijzigingsbevoegdheid door Rho Adviseurs is

niet als bijlage opgenomen bij de toelichting, maar overgenomen in de ruimtelijke onderbouwing van het plan. Daaruit blijkt dat een functiewijziging ter plaatse mogelijk moet worden geacht, mits deze voldoet aan de voorwaarden als opgenomen in artikel 2.6 en voor het aspect geluid aan artikel 4 van het bestemmingsplan "1e Herziening Honderdland fase 2".

Voorts moet met onderzoeken ten behoeve van het wijzigingsplan worden aangetoond dat het plan financieel en economisch uitvoerbaar is, voldaan wordt aan het bepaalde in de Wet natuurbescherming, dat voldaan wordt aan het bepaalde in de milieuwetgeving, het plan niet tot verkeerskundige bezwaren leidt en het plan niet tot stedenbouwkundige bezwaren leidt. Wanneer een concrete aanvraag wordt ingediend, zal door het desbetreffende bedrijf moeten worden aangetoond dat het voldoet aan de op kavel 48 van het gezoneerde industrieterrein geldende geluidwaarde van 52 dB(A)/m². De bestemmingswijziging heeft voorsnog geen effect op de geluidverkeveling. Binnen de bedrijfsbestemming zal er wel voor moeten worden gezorgd dat een soort bedrijven wordt toegestaan waarvoor een geluidwaarde van 52 dB(A)/m² realistisch is. In dat verband wijst de raad erop dat op de kavels 58 en 59 ook een bedrijf uit categorie 3.2 mogelijk is en deze ook 52 dB(A)/m² als geluidwaarde hebben.

7.2. De Afdeling overweegt dat de raad zich, gelet op de richtafstanden van de VNG-brochure en de ligging ten opzichte van de dichtstbijzijnde woningen, in redelijkheid op het standpunt heeft kunnen stellen dat bedrijvigheid uit maximaal categorie 3.2 ter plaatse in het algemeen aanvaardbaar kan worden geacht.

In de zienswijzennota is per abuis vermeld dat het onderzoek van Rho Adviseurs naar de gevolgen van de toepassing van de wijzigingsbevoegdheid als bijlage 2 bij de toelichting is opgenomen. Dit onderzoek heeft wel zijn weerslag gevonden in de plantoelichting. Op grond daarvan heeft de raad naar het oordeel van de Afdeling ten behoeve van de opname van de wijzigingsbevoegdheid in artikel 2.6 van de planregels voldoende onderbouwd dat de planologische situatie die door de toepassing van deze wijzigingsbevoegdheid kan ontstaan indien wordt voldaan aan de voorwaarden als opgenomen in artikel 2.6 en voor het aspect geluid aan de voor kavel 48 van het gezoneerde industrieterrein geldende geluidwaarde, ruimtelijk aanvaardbaar is. Daaraan doet niet af dat ten behoeve van de vaststelling van het wijzigingsplan nog nader onderzoek nodig kan zijn, toegespitst op de concrete invulling van het wijzigingsplan.

Het betoog slaagt niet.

8. [appellant sub 1] en anderen hebben zich in het beroepsschrift voor het overige beperkt tot het verwijzen naar de inhoud van de zienswijze. In de overwegingen van het bestreden besluit is ingegaan op deze zienswijze. [appellant sub 1] en anderen hebben in het beroepsschrift of op de zitting geen redenen aangevoerd waarom de weerlegging van die zienswijze in het bestreden besluit onjuist zou zijn.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

9. De beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellanten sub 5], [appellant sub 7], [appellant sub 9], [appellant sub 10] en [appellant sub 11] zijn ongegrond.

10. De raad hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Het beroep van Westbrick

10.1. Westbrick kan zich niet verenigen met het vervallen van de mogelijkheid voor huisvesting van arbeidsmigranten op kavel F6644.

Dit vervallen komt volgens Westbrick voort uit een constructie van het gemeentebestuur om een aanvraag om omgevingsvergunning van Westbrick buiten de deur te houden en de aanvraag van een lokale partij (NL Jobs) te honoreren.

Westbrick voert aan dat het bestemmingsplan "Honderdland fase 2", dat gold toen zij op 21 juni 2018 het perceel kocht, bij recht het door Westbrick gewenste logiesgebouw voor arbeidsmigranten toestond. Daartoe wijst zij ook op de ruime uitleg die de Afdeling volgens haar in de uitspraak van 14 oktober 2015, ECLI:NL:RVS:2015:3162, heeft gegeven aan een definitie van "nachtverblijf".

Op 3 juli 2018 heeft Westbrick een aanvraag om een omgevingsvergunning voor de bouw van een logiesgebouw met 150 units voor ongeveer 300 arbeidsmigranten ingediend. Op 6 juli 2018 heeft het gemeentebestuur meegedeeld dat de aanvraag op een aantal onderdelen in strijd zou zijn met het bestemmingsplan, maar zich leent voor toepassing van de "kruimelregeling".

Westbrick was bereid en in staat de aanvraag zo spoedig mogelijk aan te passen. Door toedoen van de gemeente en de supervisor van Honderdland is Westbrick daarvan echter ten onrechte weerhouden. Het gemeentebestuur en de supervisor van Honderdland hebben Westbrick voorgehouden dat toepassing moest worden gegeven aan de in het Stedenbouwkundig plan & beeldkwaliteitsplan van 31 maart 2014 neergelegde langdurige procedure in het kader waarvan voorafgaande toetsing en goedkeuring door de supervisor is voorgeschreven, voordat een aanvraag kan worden ingediend. Hoewel Westbrick inmiddels van mening is dat het verplicht doorlopen van deze procedure in strijd is met de wet, wist zij niet beter en veronderstelde zij dat dit van haar verlangd kon worden. Op aandringen van het gemeentebestuur en de supervisor, en na met hen te hebben afgesproken gauw een nieuwe aanvraag te zullen indienen, heeft Westbrick op 25 juli 2018 haar aanvraag van 3 juli 2018 ingetrokken.

Op 8 augustus 2018 heeft zij het aangepaste bouwplan ter beoordeling ingediend bij de supervisor. De gemeente heeft op 14 augustus 2018 plotsklaps een voorbereidingsbesluit genomen, dat op 17 augustus 2018 in werking trad. Hoewel Westbrick bereid en in staat was geweest om voor 17 augustus 2018 een nieuwe vergunningaanvraag bij het gemeentebestuur in te dienen die volledig binnen het bestemmingsplan paste, had zij dat nog niet gedaan, omdat zij door het gemeentebestuur en de supervisor op het verkeerde been was gezet, aldus Westbrick.

Op 15 augustus 2018 heeft NL Jobs een omgevingsvergunning aangevraagd voor de bouw van een logiesgebouw met ongeveer 300 bedden voor arbeidsmigranten op een bedrijfskavel naast de kavel van Westbrick op Eiland 1. Volgens Westbrick heeft het gemeentebestuur hoogstwaarschijnlijk NL Jobs tevoren gewaarschuwd voor het voorbereidingsbesluit. Het gemeentebestuur kwalificeert de aanvraag van NL Jobs volgens Westbrick ten onrechte als 'de eerste aanvraag', terwijl deze aanvraag onvolledig is, in strijd met het vorige bestemmingsplan is en slechts een omgevingsvergunning 'fase 1' betreft. Het gemeentebestuur hanteert bij de toetsing van vergunningaanvragen een - volgens Westbrick onrechtmatig - Ontwikkeldkader, dat duidelijk is toegeschreven naar NL Jobs en waaraan Westbrick - vanwege ontoelaatbare herkomstcriteria - niet kan voldoen.

Van 7 december 2018 tot 18 januari 2019 heeft een ontwerpbestemmingsplan ter inzage gelegen, waarin onder meer een afwijkingsbevoegdheid was opgenomen op grond waarvan slechts één bouwperceel ten behoeve van de logiesfunctie voor arbeidsmigranten mocht worden toegelaten. Op 19 februari 2019 heeft de raad een ontwerp-verklaring van geen bedenkingen afgegeven in verband met de aanvraag om een omgevingsvergunning voor NL Jobs. Bij besluit van 19 maart 2019 heeft de raad het bestreden plan vastgesteld, waarin alsnog een algeheel verbod is opgenomen op logiesvoorzieningen voor arbeidsmigranten.

Het gemeentebestuur weigert stelselmatig alle planologische medewerking aan Westbrick, op de grond dat een tweede migrantenlogies ongewenst is en NL Jobs nu eenmaal 'eerder was', aldus Westbrick.

Westbrick wijst erop dat de raad bij de beantwoording van de zienswijzen heeft gesteld dat meer dan één logiesfunctie voor arbeidsmigranten op bedrijventerrein fase 2 ruimtelijk niet aanvaardbaar zou zijn, omdat dit zou indruisen tegen het spreidingsbeleid, alsmede dat het initiatief van NL Jobs voorrang krijgt boven dat van Westbrick, omdat NL Jobs eerder zou zijn geweest met het indienen van een vergunningaanvraag dan Westbrick.

De algemene beginselen van behoorlijk bestuur, waaronder het rechtszekerheidsbeginsel, brengen volgens Westbrick onder de gegeven omstandigheden met zich dat de door Westbrick voorgestane logiesvoorziening positief bestemd had moeten worden in het nieuwe bestemmingsplan. De omstandigheden tezamen maken volgens Westbrick in elk geval dat de vaststelling van het bestemmingsplan "1e Herziening Honderdland fase 2" onrechtmatig is onder meer wegens strijd met de algemene beginselen van behoorlijk bestuur.

Westbrick betoogt verder dat de raad bij het vaststellen van het bestemmingsplan ten onrechte geen rekening heeft gehouden met haar concrete bouwvoornemen. Het was de raad genoegzaam bekend dat Westbrick een zeer concreet bouwplan voor ogen stond, waarvoor zelfs al een vergunningaanvraag was ingediend. Weliswaar is deze aanvraag vervolgens ingetrokken, maar dat gebeurde op aanwijzing van het gemeentebestuur om daarna, volgens het door het gemeentebestuur voorgeschreven voortraject, te komen tot een nieuwe, vergunbare aanvraag. Dit voortraject verkeerde in een vergevorderd stadium, hetgeen kenbaar was bij de raad, toen het bestreden besluit werd genomen.

Het plan is volgens Westbrick voorts in strijd met het gelijkheidsbeginsel, ook al staat het in het geheel geen logiesvoorziening voor migranten toe, ook niet op het perceel van NL Jobs. De raad heeft immers besloten om wel planologische medewerking te verlenen aan het initiatief van NL Jobs en daarvoor de genoemde ontwerpverklaring van geen bedenkingen verstrekt.

Westbrick betoogt voorts dat aan het vervallen van de mogelijkheid van logiesvoorzieningen voor arbeidsmigranten geen voldoende zwaarwegend ruimtelijk relevant motief ten grondslag ligt.

Voor zover het zogeheten Ontwikkelkader als planologisch beleid of toetsingskader van de raad heeft te gelden, is dat volgens Westbrick onverbindend. Het daarin neergelegde 'spreidingsbelang' is een sociaal-cultureel motief dat aan wisselende sentimenten onderhevig is, maar het is geen, laat staan geobjectiveerd ruimtelijk relevant motief. Verder is het onderscheid naar herkomst, zoals neergelegd in het Ontwikkelkader, rechtens ontoelaatbaar, aldus Westbrick.

Voorts valt volgens Westbrick niet in te zien hoe de vestiging van een logiesgebouw zou kunnen leiden tot een onaanvaardbare aantasting van het woon- en leefklimaat van de inwoners van Maasdijk. De woonkern van Maasdijk bevindt zich op grote afstand van meer dan een kilometer van 'Eiland 1', waar de kavel van Westbrick ligt. Verder zal een logiesfunctie voor arbeidsmigranten tot minder verkeersbewegingen leiden dan een regulier hotel, dat wel bij recht is toegestaan.

Ook overigens is volgens Westbrick niet gebleken van een ruimtelijk relevant motief, laat staan van een voldoende zwaarwegend belang, dat het vervallen van de bestaande planologische mogelijkheid van een logiesfunctie voor arbeidsmigranten op het perceel van

Westbrick kan rechtvaardigen. Door het ontbreken van een ruimtelijk relevant motief is volgens Westbrick ook niet aan artikel 3.1.2, tweede lid, van het Besluit ruimtelijke ordening (hierna: Bro) voldaan.

Daarentegen bestaat er volgens Westbrick juist een enorme en acute economische behoefte aan extra bedden voor arbeidsmigranten, zonder wie de tuin- en agro-bedrijvigheid in de gemeente Westland niet zou kunnen bestaan.

Westbrick stelt voorts dat het bestemmingsplan voorziet in de verdeling van schaarse rechten, althans het sluitstuk is van een constructie waarbij schaarste is gecreëerd. Ten onrechte worden echter geen gelijke kansen geboden aan burgers die zich op het punt van de goede ruimtelijke ordening in een gelijke situatie bevinden.

Verder betoogt Westbrick dat het uitsluiten in de planregels van logiesvoorzieningen voor arbeidsmigranten in strijd is met artikel 15, derde lid, van Richtlijn 2006/123/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 betreffende diensten op de interne markt (PB 2006, L 376/36; hierna: de Dienstenrichtlijn).

Westbrick stelt dat zij als gevolg van in het vergunningstraject gedane onjuiste mededelingen, het voorbereidingsbesluit en de bestemmingsplanherziening, die volgens haar niet los van elkaar kunnen worden gezien, aanzienlijke en onevenredig grote schade, waaronder gederfde winst en verlies van exploitatie-inkomsten, heeft geleden ten bedrage van miljoenen euro's. Op zijn minst komt Westbrick compensatie toe van de door haar gemaakte kosten en investeringen (dispositieschade), zeker nu verhaal op de voet van artikel 6.1 van de Wro niet mogelijk is, omdat zij formeel nog geen eigenaar is van het betrokken perceel, aldus Westbrick.

10.2. De raad stelt zich wat betreft de beroepsgronden over het voortraject op het standpunt dat deze niet zijn gericht tegen het bestreden bestemmingsplan. Al deze aspecten spelen geen of geen directe rol bij de vaststelling van het bestreden bestemmingsplan en kunnen derhalve niet in deze procedure aan de orde komen, aldus de raad.

De raad stelt dat niet-publieksgerichte logiesgebouwen niet waren beoogd in de Staat van Bedrijfsactiviteiten van het bestemmingsplan "Honderdland fase 2". Het is een onbedoeld effect geweest dat verschillende partijen meenden dat logiesgebouwen overal binnen de eilanden op Honderdland fase 2 zouden zijn toegestaan. Het bestreden bestemmingsplan betreft in die zin slechts een verduidelijking van de horecabepalingen. De raad stelt dat hij bij het deelgebied 'de eilanden' van aanvang af heeft beoogd door het toestaan van horeca ter plaatse meer publieksgerichte functies en bedrijvigheid te creëren. Huisvesting van arbeidsmigranten heeft geen publieksaantrekkende functie. Daarbij is volgens de raad van belang dat de huisvesting van arbeidsmigranten een bepaalde uitstraling heeft op de omgeving. Daarbij wijst de raad op drukte, onrust, parkeerdruk, (geluid-)hinder en een mogelijke beperking voor en vanuit de omliggende bedrijven. De logiesfunctie voor arbeidsmigranten ziet op de opvang voor langere tijd dan een regulier bezoek aan bijvoorbeeld een pension of hotel. Het planologische karakter is daarmee volgens de raad evident anders dan dat van een hotel, pension of een bed-and-breakfast, die geschaard worden onder categorie 1 van de Staat van Horecabedrijven. Uit de Nota van Toelichting bij artikel 3.1.2, tweede lid, van het Bro volgt dat branchering ten aanzien van horeca in bestemmingsplannen is toegestaan, mits de branchering is gemotiveerd vanuit overwegingen van ruimtelijke kwaliteit en niet louter zijn gegrond op argumenten van concurrentiebeperking. In dit geval is een louter ruimtelijke afweging gemaakt, aldus de raad.

Omdat het niet de bedoeling van de raad was ongebreidelde vestiging van logiesfuncties bij recht toe te staan - zonder enige toetsing aan de mogelijke ruimtelijke en stedenbouwkundige inpassing en invloed hiervan op de omgeving, en aan het

Ontwikkeldkader - is de pensionfunctie uit de "Staat van horeca-activiteiten" verwijderd. De raad stelt dat er binnen de gemeente inderdaad behoefte bestaat aan huisvesting van arbeidsmigranten, maar dat niet iedere locatie hiervoor geschikt is.

De raad stelt dat de huisvesting van arbeidsmigranten eventueel toch door middel van een buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan zou kunnen worden gerealiseerd, een en ander afhankelijk van de specifieke aanvraag. Voor nieuwe locaties die de gemeente planologisch mogelijk wil maken, zal onder meer worden getoetst aan het Ontwikkeldkader, de mogelijke ruimtelijke en stedenbouwkundige inpassing, de exacte gebruiksfunctie en beeldkwaliteit.

De raad stelt dat de beantwoording van de zienswijzen nog was gebaseerd op de afwijkingsbevoegdheid, die in het ontwerpbestemmingsplan was opgenomen, op grond waarvan slechts één bouwperceel ten behoeve van de logiesfunctie voor arbeidsmigranten mocht worden toegelaten. Deze bevoegdheid is echter bij amendement door de gemeenteraad uit het bestemmingsplan geschrapt. De beantwoording van de zienswijzen is hier echter niet op aangepast. Het bestreden plan staat - ongeacht wat in de beantwoording van de zienswijzen is opgenomen - nergens bij recht een logiesfunctie voor arbeidsmigranten toe en bevat geen bepalingen over spreiding van functies dan wel voorrang van vergunningaanvragen.

De raad stelt dat geen sprake is van kwantitatieve of territoriale beperkingen in de zin van de Dienstenrichtlijn. Er is slechts een bepaalde vorm van horeca vanwege de ruimtelijke uitstraling niet bij recht opgenomen in het bestemmingplan.

De raad stelt dat indien Westbrick meent recht te hebben op planschadevergoeding, zij na het onherroepelijk worden van het plan een verzoek om vergoeding van planschade kan indienen. De vermeende planschade speelt in het kader van de bestemmingsplanprocedure verder geen rol. Voor zover Westbrick zich beroept op het voorbereidingsbesluit, stelt de raad dat het voorbereidingsbesluit een afzonderlijk besluit is, dat geen onderdeel uitmaakt van de bestemmingsplanprocedure. Over de door Westbrick gestelde dispositieschade, stelt de raad dat - buiten de omstandigheid dat hij van mening is dat er in het geheel geen sprake is van gewekt vertrouwen - ook deze vorm van schade in de vaststellingsprocedure van het bestemmingsplan geen enkele rol speelt.

11. Aan de gronden van Eiland 1 is in de bestemmingsplannen "Honderdland fase 2" en "1e Herziening Honderdland fase 2" de bestemming "Gemengd" toegekend.

Artikel 6.1 van de planregels van het bestemmingsplan "Honderdland fase 2" luidde:

"De voor 'Gemengd' (GD) aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. horecabedrijven uit ten hoogste categorie 1c van de 'Staat van Horeca-activiteiten' (Bijlage 2);

[...]"

Bijlage 2 Staat van Horeca-activiteiten, bij de planregels van het bestemmingsplan "Honderdland fase 2" luidde:

"Categorie I 'lichte horeca'

Horecabedrijven die, gelet op hun activiteiten en de aard van de omgeving, overwegend overdag en 's avonds zijn geopend. Dit hoofdzakelijk voor de verstrekking van etenswaren, maaltijden en dranken al dan niet in combinatie met het tegen vergoeding verstrekken van logies. Hierdoor veroorzaken zij slechts beperkte hinder voor omwonenden. Binnen deze categorie worden de volgende subcategorieën onderscheiden:

1a. Aan de detailhandelsfunctie verwante horeca

[...]

1b. Overige lichte horeca

Horecabedrijven zoals:

- bed & breakfast;
- bistro, eetcafé;
- hotel;
- hotel-restaurant;
- kookstudio;
- poffertjeszaak/pannenkoekenhuis;
- pension;
- restaurant (zonder bezorg- en/of afhaalservice);
- shoarmazaak/grillroom;
- wijn- of whiskyproeverij.

[...]"

12. Artikel 2 van de planregels van het bestemmingsplan "1e Herziening Honderdland fase 2" luidt:

"Voor dit plan geldt dat het bepaalde in het bestemmingsplan 'Honderdland fase 2', zoals is vastgesteld door de gemeenteraad van Westland op 27 juni 2017, onverkort van toepassing is, met dien verstande dat in hoofdstuk 2 'Bestemmingsregels' en in hoofdstuk 3 'Algemene regels' de gronden met de 'Gemengd' als bedoeld in artikel 6 van 'Honderdland fase 2' als volgt wijzigt:"

" Artikel 2.1 van de planregels luidt:

"De voor 'Gemengd' (GD) aangewezen gronden zijn bestemd voor:

- a. horecabedrijven uit ten hoogste categorie 1c van de Staat van Horeca-activiteiten;

[...]"

Bijlage 1 Staat van Horeca-activiteiten, bij de planregels luidt:

"Categorie I 'lichte horeca'

Horecabedrijven die, gelet op hun activiteiten en de aard van de omgeving, overwegend overdag en 's avonds zijn geopend. Dit hoofdzakelijk voor de verstrekking van etenswaren, maaltijden en dranken al dan niet in combinatie met het tegen vergoeding verstrekken van logies. Hierdoor veroorzaken zij slechts beperkte hinder voor omwonenden. Binnen deze categorie worden de volgende subcategorieën onderscheiden:

1a. Aan de detailhandelsfunctie verwante horeca

[...]

1b. Overige lichte horeca

Horecabedrijven zoals:

- bistro, eetcafé;

- kookstudio;
- poffertjeszaak/pannenkoekenhuis;
- restaurant (zonder bezorg- en/of afhaalservice);
- hotel-restaurant;
- shoarmazaak/grillroom;
- wijn- of whiskyproeverij."

Artikel 1.6 horeca, van de planregels luidt:

"het bedrijfsmatig verstrekken van ter plaatse te nuttigen voedsel en dranken, het bedrijfsmatig exploiteren van zaalaccommodatie en/of het bedrijfsmatig verstrekken van nachtverblijf, niet zijnde verstrekken van nachtverblijf aan arbeidsmigranten."

Artikel 1.7 hotel, van de planregels luidt:

"een horecabedrijf, dat tot hoofddoel heeft het verstrekken van logies (per nacht) in combinatie met de nevenactiviteit het verstrekken van maaltijden en dranken voor consumptie ter plaatse, niet zijnde logies voor arbeidsmigranten."

Artikel 1.10 logies voor arbeidsmigranten, van de planregels luidt:

"het bedrijfsmatig verblijf en/of nachtverblijf (altijd voor meerdere nachten) aanbieden, waarbij de betreffende persoon het hoofdverblijf elders heeft, waarbij geen sprake is van continuïteit in de samenstelling ervan en onderlinge verbondenheid, ongeacht of arbeidsmigranten hetzelfde werk verrichten, dezelfde nationaliteit delen en gezamenlijk de huishouding doen."

12.1. Bij de bestreden bestemmingsplanherziening heeft de raad de pensionfunctie uit de 'Staat van horeca-activiteiten' geschrapt. Tevens heeft de raad in de begripsbepalingen van de artikelen 1.6 en 1.7 van het bestemmingsplan "1e Herziening Honderdland fase 2" de functies nachtverblijf en logies voor arbeidsmigranten uitgezonderd van de begrippen horeca en hotel.

12.2. In het algemeen kunnen aan een geldend bestemmingsplan geen blijvende rechten worden ontleend. De raad kan op grond van gewijzigde planologische inzichten en na afweging van alle betrokken belangen andere bestemmingen en regels voor gronden vaststellen.

In het stelsel van de Wro is een bestemmingsplan het ruimtelijke instrument waarin de wenselijke toekomstige ontwikkeling van een gebied wordt neergelegd. De raad moet bij de vaststelling van een bestemmingsplan rekening houden met een particulier initiatief voor een ruimtelijke ontwikkeling als dat initiatief voldoende concreet is, tijdig aan hem kenbaar is gemaakt en hij op het moment van de vaststelling van het plan op basis van de op dat moment bekende gegevens de ruimtelijke aanvaardbaarheid daarvan kan beoordelen.

12.3. De Afdeling overweegt dat, hoewel het bestreden plan volgens de raad slechts strekt tot verduidelijking van het voorheen geldende plan, de raad in wezen niet bestrijdt dat het bestemmingsplan "Honderdland fase 2" zo kon worden gelezen dat het huisvesting van arbeidsmigranten toestond. Het bestreden plan heeft tot gevolg dat dit gebruik niet langer als zodanig is bestemd. Volgens de raad wilde hij altijd al slechts publieksgerichte functies mogelijk maken, waartoe huisvesting van arbeidsmigranten volgens hem niet behoort. Het is volgens hem nooit de bedoeling geweest dit in het voorheen geldende bestemmingsplan toe te staan. Ook indien dat het geval zou zijn, staat ter beoordeling of de raad na afweging van alle betrokken belangen deze mogelijkheid heeft kunnen laten vervallen.

De Afdeling stelt vast dat het bestreden plan huisvesting van arbeidsmigranten in het hele plangebied uitsluit. De raad heeft dit onderbouwd met de argumentatie dat deze functie niet past bij zijn wens om in het gebied publieksgerichte functies en bedrijvigheid te creëren, aangezien het planologische karakter van de huisvesting van arbeidsmigranten volgens de raad evident anders is dan dat van een hotel, pension of een bed-and-breakfast. Daarbij wijst de raad op aspecten zoals drukte, onrust, parkeerdruk, (geluid-)hinder en een mogelijke beperking voor en vanuit de omliggende bedrijven. In het licht daarvan wil de raad geen ongebreidelde vestiging van logiesfuncties voor arbeidsmigranten bij recht toestaan.

De Afdeling stelt vast dat de raad kort voor de vaststelling van het plan, op 19 februari 2019, wel een ontwerp-verklaring van geen bedenkingen heeft afgegeven voor het verlenen van een buitenplanse omgevingsafwijkingvergunning voor een logiesgebouw voor arbeidsmigranten aan NL Jobs onder het voorheen geldende plan. In de zienswijzennota, die volgens de raad weliswaar per abuis niet is aangepast aan het vervallen van de in het ontwerpplan nog opgenomen afwijkingsbevoegdheid, staat :

"Het is ons bekend dat Westbrick de wens heeft een logiesgebouw te realiseren voor huisvesting arbeidsmigranten. De ruimtelijke inpasbaarheid en daarmee de toelaatbaarheid van dergelijke logiesgebouwen op bedrijventerrein Honderdland fase 2 is beperkt. Zoals bekend is er een aanvraag om omgevingsvergunning in behandeling om een logiesgebouw voor arbeidsmigranten op eiland 1 van Honderdland fase 2 mogelijk te maken. Op 19 februari 2019 heeft de gemeenteraad over dit plan een ontwerpverklaring van geen bedenkingen gegeven. Meer ruimte voor logiesgebouwen op bedrijventerrein Honderdland fase 2 zien wij niet aanwezig. Bij schaarse ruimte, in dit geval logiesgebouwen, worden bouwplannen zoals gebruikelijk is behandeld op volgorde van ontvangst. Nu van NL Jobs een aanvraag omgevingsvergunning is ontvangen, heeft dat gevolgen voor de bouwbaarheid van een logiesgebouw voor Westbrick. In deze situatie vinden wij dat het algemene belang - onder meer het spreidingsbelang ten aanzien van huisvesting arbeidsmigranten zoals genoemd in het Ontwikkelkader - zwaarder wegen dan het individuele belang van Westbrick. Er wordt daarom geen mogelijkheid geboden in het bestemmingsplan om logiesgebouwen voor arbeidsmigranten te kunnen realiseren."

Op de zitting heeft de raad toegelicht dat niet uitgesloten is dat de huisvesting van arbeidsmigranten door middel van een buitenplanse afwijking van het bestemmingsplan wordt gerealiseerd, op basis van een beoordeling van geval tot geval. De raad heeft op de zitting gesteld dat ook Westbrick een omgevingsafwijkingvergunning kan aanvragen, die dan in het kader van een van-geval-tot-geval-beoordeling wordt bekeken.

Naar het oordeel van de Afdeling getuigt het bij het plan geheel uitsluiten van de logiesmogelijkheid voor arbeidsmigranten, terwijl de raad kort ervoor een ontwerp-verklaring van geen bedenkingen heeft afgegeven voor een omgevingsafwijkingvergunning voor een logiesgebouw voor arbeidsmigranten aan NL Jobs, niet van consistentie. Dat volgens de raad ook Westbrick een omgevingsafwijkingvergunning kan aanvragen, heft die inconsistentie niet op. Verder heeft het er, gelet op het gestelde in de zienswijzennota, de schijn van dat de raad ruimte voor één logiesgebouw op bedrijventerrein Honderdland fase 2 aanwezig acht. In het kader van de vaststelling van het plan is echter geen ruimtelijke afweging gemaakt of locaties, meer in het bijzonder die van Westbrick, al dan niet in aanmerking komen voor een bestemming die huisvesting van arbeidsmigranten mogelijk maakt. Dat ten tijde van de vaststelling van het plan geen aanvraag van Westbrick voorlag, brengt niet mee dat dit niet aangewezen was. De raad was op de hoogte van de wensen van Westbrick om in het gebied een logiesgebouw voor arbeidsmigranten op te richten. De intrekking van haar aanvraag kon, gegeven de omstandigheden waaronder deze had plaatsgevonden, voor de raad geen reden zijn om aan te nemen dat Westbrick van haar initiatief had afgezien.

12.4. De Afdeling is, gelet op de inconsistente besluitvorming over het plan en de initiatieven van NL Jobs en Westbrick, van oordeel dat de raad niet in redelijkheid tot de keuze heeft kunnen komen om op het door Westbrick gekochte perceel geen logiesmogelijkheid voor arbeidsmigranten mogelijk te maken. Het bestreden besluit verdraagt zich daarom, voor zover ter plaatse van de gronden kadastraal bekend gemeente Naaldwijk, sectie F, nummer 6644, geen logiesmogelijkheid voor arbeidsmigranten mogelijk is gemaakt, niet met artikel 3:4, tweede lid, van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb).

Het betoog slaagt.

12.5. Op de zitting heeft Westbrick verduidelijkt dat haar betoog over schadevergoeding uitsluitend betrekking heeft op dispositieschade in het geval dat het plan rechtmatig wordt bevonden. Gelet op het vorenstaande komt de Afdeling aan dit betoog niet toe. Wat Westbrick overigens heeft aangevoerd, behoeft gelet op het vorenstaande ook geen bespreking.

Conclusie

13. Het beroep van Westbrick is gegrond. Het bestreden besluit dient te worden vernietigd, voor zover ter plaatse van de gronden kadastraal bekend gemeente Naaldwijk, sectie F, nummer 6644, geen logiesmogelijkheid voor arbeidsmigranten mogelijk is gemaakt.

14. De Afdeling ziet aanleiding om met toepassing van artikel 8:72, vierde lid, van de Awb de raad op te dragen om, met inachtneming van deze uitspraak een nieuw besluit te nemen en zal daartoe een termijn stellen. Het door de raad te nemen nieuwe besluit behoeft niet overeenkomstig afdeling 3.4 van de Awb te worden voorbereid.

15. De raad moet de proceskosten vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verklaart het beroep van Westbrick-International B.V. gegrond;
- II. vernietigt het besluit van de raad van de gemeente Westland van 19 maart 2019 tot vaststelling van het bestemmingsplan "1e Herziening Honderdland fase 2", voor zover ter plaatse van de gronden kadastraal bekend gemeente Naaldwijk, sectie F, nummer 6644, geen logiesmogelijkheid voor arbeidsmigranten mogelijk is gemaakt;
- III. draagt de raad van de gemeente Westland op om binnen 26 weken na de verzending van deze uitspraak met inachtneming van wat daarin is overwogen een nieuw besluit te nemen en dit op de wettelijk voorgeschreven wijze bekend te maken;
- IV. verklaart de beroepen van [appellant sub 1], [appellant sub 2], [appellant sub 3A] en [appellant sub 3B], [appellant sub 4], [appellant sub 5], [appellant sub 6A] en [appellant sub 6B], [appellant sub 7], [appellant sub 9], [appellant sub 10] en [appellant sub 11] ongegrond;
- V. veroordeelt de raad van de gemeente Westland tot vergoeding van bij Westbrick-International B.V. in verband met de behandeling van het beroep opgekomen proceskosten tot een bedrag van € 1.496,00, geheel toe te rekenen aan door een derde beroepsmatig verleende rechtsbijstand;
- VI. gelast dat de raad van de gemeente Westland aan Westbrick-International B.V. het door hem voor de behandeling van het beroep betaalde griffierecht ten bedrage van € 345,00 vergoedt.

Aldus vastgesteld door mr. R.J.J.M. Pans, voorzitter, en mr. G.T.J.M. Jurgens en mr. B.J. Schueler, leden, in tegenwoordigheid van mr. A.J. Kuipers, griffier.

w.g. Pans

voorzitter

w.g. Kuipers

griffier

Uitgesproken in het openbaar op 20 oktober 2021

271.