

125. Omgevingsrechtelijke aspecten bij huisvesting van arbeidsmigranten

MR. R.J. BOOGERS EN MR. R.H.J.J. DE HOON

Uit onderzoek blijkt dat het aantal arbeidsmigranten in Nederland groeit.¹ De noodzaak van passende huisvesting voor arbeidsmigranten staat niet ter discussie. Veelal is de discussie wáár arbeidsmigranten gehuisvest kunnen worden. Voor veel (ook particuliere) investeerders blijkt huisvesting van arbeidsmigranten een rendabele investering. In de praktijk leidt dat soms tot een wildgroei aan gezinswoningen waar arbeidsmigranten wonen. Niet zelden stuit dat op weerstand van omwonenden en politiek-bestuurlijke problemen op lokaal niveau. Zeker wanneer beëindiging van die huisvesting planologisch niet mogelijk blijkt te zijn. Vaak spelen de ruimtelijke ordening en behoud van een goed woon- en leefklimaat een sleutelrol bij huisvesting van arbeidsmigranten. In deze bijdrage gaan wij in op deze vorm van huisvesting in relatie tot het omgevingsrecht. Wat zijn de in de praktijk voorkomende (juridische) problemen (en kansen) en waarmee moet in het bijzonder rekening worden gehouden? Wij zullen ook kort ingaan op aanpalende wet- en regelgeving die onmiskenbaar elementen uit het omgevingsrecht bevat.

I. Inleiding

In deze bijdrage staat de huisvesting van arbeidsmigranten centraal. Het is van belang vast te stellen wat onder een ‘arbeidsmigrant’ verstaan wordt. In de regel wordt daarmee bedoeld een onderdaan van een andere lidstaat van de Europese Unie die zijn hoofdverblijf niet in Nederland heeft en in Nederland verblijft om tijdelijke werkzaamheden te verrichten. In een meer populaire term ook aangeduid als ‘seizoenarbeiders’. In het kader van dit artikel achten wij een verdere definitie niet nodig. De praktijk leert dat in het licht van de ruimtelijke ordening in de regel duidelijk is wat onder een arbeidsmigrant wordt verstaan. Wij sluiten in dit artikel aan bij de hiervoor gegeven definitie.

II. De publiekrechtelijke bestemming

Bij huisvesting van arbeidsmigranten is de publiekrechtelijke bestemming bepalend voor de vraag of huisvesting planologisch is toegestaan. Veel geschillen gaan over huisvesting van arbeidsmigranten in ‘woningen’. In de praktijk betekent dat vaak de huisvesting van bijvoorbeeld vier of vijf arbeidsmigranten in een eengezinswoning. Veelal in reguliere woonbuurten. Voor de toelaatbaarheid van deze vorm van huisvesting moeten verschillende scenario’s onderscheiden worden.

II.1 Wonen in een ‘woning’

In veel bestemmingsplannen is de bestemming ‘wonen’ gedefinieerd als ‘*wonen in de vorm van woningen (...)*’ waarbij een ‘woning’ is gedefinieerd als ‘*een complex van ruimten, geschikt en bestemd voor de huisvesting van niet meer dan één huishouden*’. Het is vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State (‘de Afdeling’) dat onder één huishouden niet (mede) verstaan moet worden de huisvesting van meerdere arbeidsmigranten. De vaste rechtsoverweging luidt:

‘De bewoning door seizoenarbeiders van één pand betreft niet de huisvesting van een huishouden in de gewone zin van dat woord en is daarmee ook niet op één lijn te stellen. Hierbij is immers geen sprake van continuïteit in de samenstelling ervan, nu de seizoenarbeiders slechts ongeveer drie maanden in de panden zijn gehuisvest, en is evenmin sprake van onderlinge verbondenheid. De door appellanten genoemde omstandigheden dat de seizoenarbeiders hetzelfde werk verrichten, dezelfde nationaliteit delen en gezamenlijk de huishouding doen zijn hiervoor onvoldoende. De rechtbank heeft derhalve met juistheid overwogen dat het gebruik van de percelen strijdig is met de bestemming.’²

¹ ‘Arbeidsmigratie in 2030, mogelijke ontwikkelingen in vier scenario’s’, SEO, Amsterdam, 2022.

² ABRvS 2 mei 2007, ECLI:NL:RVS:2007:BA4193, ABRvS 18 maart 2009, ECLI:NL:RVS:2009:BH6337, ABRvS 8 november 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3017.

Kenmerkend voor de huisvesting van één huishouden is dat verbondenheid en continuïteit zich ook elders moeten manifesteren, bijvoorbeeld door het hoofdverblijf. Ons is geen enkele uitspraak bekend waarin werd aangenomen dat in dezelfde woning wonende arbeidsmigranten onder het criterium van één huishouden vallen. Wij komen op dit aspect in het kader van het duurzaamheidsvereiste nader terug. Ons inziens kan dus gesteld worden dat het nagenoeg onmogelijk is op grond van deze veelvoorkomende planbepaling en definities legaal arbeidsmigranten te huisvesten. Dit afgezien van een succesvol beroep op overgangsrecht waarop wij hierna ingaan.

Deze bestemmingsplansystematiek leidt tot een wildgroei aan huisvestingslocaties voor arbeidsmigranten terwijl dat planologisch niet is bedoeld

II.2 Wonen zonder verdere precisering

Uit de praktijk blijkt dat zeker niet in alle bestemmingsplannen een verband is gelegd tussen de bestemming ‘wonen’ en het begrip ‘woning’. Om misverstanden te voorkomen: het gaat om gebruiksbepalingen, niet om regels in het kader van bouwen. Veelal is op grond van het bestemmingsplan ‘wonen’ toegestaan zonder dat wonen verder is gedefinieerd. Vaak is in de begripsbepalingen het begrip ‘woning’ weliswaar gedefinieerd en beperkt tot de huisvesting van één huishouden, maar is geen verband gelegd tussen de bestemming ‘wonen’ en het begrip ‘woning’. In dat geval biedt dat mogelijkheden voor het huisvesten van arbeidsmigranten. Het gebruik is in die gevallen immers niet beperkt tot de huisvesting van één huishouden. De Afdeling overweegt steevast:

‘Op grond van artikel 5, onder I, onder a, van de planregels van dat bestemmingsplan waren de gronden ter plaatse van de panden bestemd voor “wonen”. Dit begrip is in het oude bestemmingsplan niet gedefinieerd. De rechtbank heeft, om vast te stellen wat de betekenis hiervan is in het algemeen dagelijks taalgebruik, terecht het Van Dale Groot woordenboek van de Nederlandse taal als bron geraadpleegd, waarin wonen is gedefinieerd als “zijn woning hebben, verblijf houden of gehuisvest zijn”. Het begrip wonen is daarmee, anders dan de definitie van het begrip “woning” zoals volgt uit de begripsbepalingen van het oude bestemmingsplan, niet beperkt tot het huisvesten van één huishouden. Nu de arbeidsmigranten in beginsel voor de duur van hun dienstverband in de panden zullen verblijven en zij volledig in hun eigen behoeften voorzien, kan aan het gebruik van de panden door arbeidsmigranten niet het woonkarakter worden ontzegd. Dat een aantal arbeidsmigranten niet in de gemeentelijke basisregistratie personen is opgenomen, wat daar van zij, ontnemt aan het gebruik van de panden niet het woonkarakter. De rechtbank heeft gezien het vorenstaande terecht de conclusie getrokken dat diverse woonvormen, waaronder de huisves-

ting van een groep arbeidsmigranten, niet in strijd zijn met de in het oude bestemmingsplan opgenomen bestemming “Woondoeleinden”³.

Deze bestemmingsplansystematiek kan in de praktijk leiden tot een wildgroei aan huisvestingslocaties voor arbeidsmigranten terwijl dat planologisch vaak niet is bedoeld. Het is om die reden dat veel gemeenten een paraplubestemmingsplan ‘wonen en kamerverhuur’ vaststellen. In die plannen is de bestemmingsplansystematiek gewijzigd, in die zin dat onder ‘wonen’ wordt verstaan het ‘wonen in een woning’ waarbij een woning uitsluitend de huisvesting van één huishouden toelaat. Voor nieuwe gevallen van huisvesting zal het paraplubestemmingsplan volstaan. Voor bestaande gevallen kan de eigenaar, verhuurder of gebruiker zich beroepen op overgangsrecht.

Kenmerkend voor wonen(doeleinden) is een samenleving met een zeker duurzaam karakter

Betekent het voorgaande nu dat in deze gevallen per definitie huisvesting van arbeidsmigranten is toegestaan? Zo eenvoudig is het ook weer niet. Er moet immers ook voldaan worden aan het duurzaamheidsvereiste.

II.3 Duurzaamheidsvereiste

Kenmerkend voor wonen(doeleinden) en dus een woonbestemming, is een samenleving met een zeker duurzaam karakter.⁴ Bij een ‘regulier’ gezin is die duurzaamheid in de regel een gegeven. Bij de huisvesting van arbeidsmigranten ligt dat genuanceerder. Indien aan de eerste stap is voldaan, dus dat de woonbestemming niet is beperkt tot één huishouden, moet aan de tweede stap worden voldaan. Bij die stap moet beoordeeld worden of huisvesting van arbeidsmigranten voldoende duurzaam is om te kunnen spreken van ‘wonen’ of ‘woondoeleinden’. Dat is een enigszins arbitraire beoordeling die telkens afhankelijk is van de omstandigheden van het geval.

De duur van de bewoning is een eerste beoordelingsaspect, maar (zeker) niet het enige. Het enkele feit dat arbeidsmigranten slechts vier tot zes maanden woonachting zijn in een woning en daarna plaatsmaken voor andere arbeidsmigranten, betekent niet zonder meer dat niet voldaan is aan het duurzaamheidsvereiste.⁵ Ook het feit dat de kamers onpersoonlijk zijn ingericht en weinig persoonlijke eigendommen aanwezig zijn, leidt op zichzelf niet tot de conclusie dat geen sprake is van bewoning. Het feit dat de verhuurder geen faciliteiten aanbiedt en evenmin een nachtregister

3 ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:50.

4 ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2206.

5 ABRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2761, ABRvS 13 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1633 en ABRvS 9 september 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2206.

bijhoudt, is een indicatie dat sprake is van bewoning.⁶ De Afdeling overwoog eerder dat van een verblijf van één jaar gekoppeld aan de duur van een dienstverband en waarbij de arbeidsmigranten voorzien in hun eigen behoefte, een zekere duurzaamheid uitgaat.⁷

In de lagere rechtspraak komt een grillig beeld naar voren over de invulling van het duurzaamheidsvereiste. De rechtbank Zeeland-West-Brabant achtte een verblijf van arbeidsmigranten die werkzaam waren voor Cofco, dat uitenliep van drie weken tot drie maanden onvoldoende duurzaam om een woonkarakter aanwezig te achten. Daarbij woog de rechtbank mee dat de arbeidsmigranten niet waren ingeschreven in het BRP.⁸ De rechtbank Limburg overwoog daarentegen in een uitspraak van 20 februari 2023 dat het enkele feit dat arbeidsmigranten een kamer krijgen toegewezen en zij niet waren ingeschreven in het BRP, niet betekent dat geen sprake is van een voldoende duurzaam verblijf om te kunnen spreken van wonen. Daarbij woog de rechtbank mee dat door de verhuurder geen diensten werden aangeboden en het verblijf niet louter was gericht op overnachten.⁹ De rechtbank Den Haag overwoog eveneens dat de duur van het verblijf niet doorslaggevend is voor de vraag of een verblijf voldoende duurzaam is om aan te worden gemerkt als ‘wonen’.¹⁰ De rechtbank achtte vervolgens een verblijf (en huurovereenkomst voor de duur) van vijf weken in een door de werkgever verhuurde woning onvoldoende om aan het duurzaamheidsvereiste te voldoen. De rechtbank Zeeland-West-Brabant achtte een termijn van minimaal drie maanden niet onredelijk als eis in het kader van de beoordeling van het duurzaamheidsvereiste.¹¹

Ondanks het enigszins grillige beeld, staat vast dat enkel de verblijfsduur niet bepalend is bij de vraag of aan het duurzaamheidsvereiste wordt voldoen. Het is wél zo dat bij een zeer kortdurend verblijf, zoals bijvoorbeeld drie tot vijf weken, in de regel geen sprake zal zijn van duurzaam gebruik. Verdedigbaar is de stelling dat bij dat soort kortdurende verblijven juist de duur van de bewoning een grote rol speelt. Uit de rechtspraak kan worden afgeleid dat het niet aanbieden van diensten, met als gevolg dat de arbeidsmigranten volledig in de eigen behoeften voorzien, een aanwijzing is dat sprake is van een duurzaam verblijf. Dit mede in relatie tot de vraag of de bewoning kwalificeert als ‘logies’. Het niet inschrijven in het BRP is geen voorwaarde om te kunnen voldoen aan het duurzaamheidsvereiste.

II.4 Bedrijfswoningen

Huisvesting van arbeidsmigranten in bedrijfswoningen is in de regel niet toegestaan. Enerzijds omdat in veel gevallen ook die bewoning beperkt is tot één huishouden, maar

vooral omdat voor een bedrijfswoning kenmerkend is dat bewoning ter plaatse noodzakelijk is. Als er sprake is van bewoning die op het perceel in kwestie niet noodzakelijk is, wordt niet meer toegekomen aan de vraag of de personen die er wonen wel of niet gezien moeten worden als arbeidsmigrant. Veelal wonen arbeidsmigranten in bedrijfswoningen zonder ter plaatse werkzaam te zijn. Sterker nog: vaak ook niet in dezelfde sector als de exploitatie van het bedrijf. In die gevallen is niet voldaan aan het noodzakelijkheids criterium.¹² Indien de aanwezigheid van de ter plaatse woonachtige arbeidsmigranten wél noodzakelijk is voor de bedrijfsexploitatie, moet beoordeeld worden of aan het criterium van één huishouden is voldaan, voor zover het planologisch regime die eis stelt.

II.5 Recreatiewoningen en vakantieparken

Het is inmiddels vaste rechtspraak dat recreatieverblijven niet bewoond mogen worden door arbeidsmigranten. In de regel zijn recreatieverblijven op grond van het bestemmingsplan bestemd ten behoeve van ‘recreatief gebruik’. Het gebruik van recreatiewoningen door arbeidsmigranten is niet gelijk te stellen met recreatief verblijf. Arbeidsmigranten gebruiken de recreatiewoningen als een normale woning, van waaruit ze naar hun werk gaan en ’s avonds weer thuis komen. Dat zij mogelijk slechts gedurende korte tijd gebruikmaken van de recreatiewoningen en met enige regelmaat wisselende medebewoners hebben, maakt het gebruik van de recreatiewoning niet recreatief.¹³

II.6 Dienstenrichtlijn

Van de meeste overige bestemmingen zal het in de regel voldoende duidelijk zijn dat huisvesting van arbeidsmigranten niet (of juist wel) is toegestaan. Aandacht verdient het feit dat een bestemmingsplan geen ongeoorloofd onderscheid mag maken tussen gebruikers. De Dienstenrichtlijn bevat immers een discriminatieverbod. Dat verbod werd geschonden in een zaak die op 1 februari 2023 voorlag bij de Afdeling.¹⁴ In die zaak betrof het een bestemmingsplan waarin een bepaling was opgenomen die huisvesting van arbeidsmigranten op gronden die zijn bestemd voor horeca en gemengd, uitsloot. De Afdeling achtte terecht dat sprake was van indirect discriminatie. De raad had bovendien niet gemotiveerd waarom die discriminerende behandeling gerechtvaardigd zou zijn.

Een ander voorbeeld deed zich voor in de uitspraak van de Afdeling van 2 augustus 2023,¹⁵ waarin een bestemmingsplan planregels bevatte ten aanzien van ‘horeca’- en ‘horeca 3’-bedrijven. Die bepalingen bestonden uit twee delen. Het eerste deel schreef voor dat een bedrijf alleen toeristisch en veelal kortdurend logies mocht aanbieden. Het tweede deel in de planregel schreef voor dat een bedrijf

6 ABRvS 14 augustus 2019, ECLI:NL:RVS:2019:2761.

7 ABRvS 7 oktober 2020, ECLI:NL:RVS:2020:2383.

8 Rb. Zeeland-West-Brabant 15 april 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:2274.

9 Rb. Limburg 20 februari 2023, ECLI:NL:RBLIM:2023:1330.

10 Rb. Den Haag 18 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:8225.

11 Rb. Zeeland-West-Brabant 3 november 2022, ECLI:NL:RBZWB:2022:6431.

12 Rb. Limburg 13 oktober 2021, ECLI:NL:RBLIM:2021:7737.

13 O.a. ABRvS 17 februari 2021, ECLI:NL:RVS:2021:327, en rb. Overijssel 25 februari 2016, ECLI:NL:ROBOE:2016:658.

14 ABRvS 1 februari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:419.

15 ABRvS 2 augustus 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2834.

deze logies niet mocht aanbieden aan seizoenarbeiders of arbeidsmigranten. Het eerste deel acht de Afdeling evenredig. Het tweede niet, omdat het verder gaat dan nodig is om de beoogde doelen te bereiken. Los van de omstandigheid dat een (indirect) discriminerende bepaling op zichzelf nooit evenredig kan zijn, kan de bescherming van de diverse ruimtelijke-ordeningsbelangen ook worden bereikt zonder onderscheid te maken tussen enerzijds seizoenarbeiders en arbeidsmigranten en anderzijds andere personen die logies voor niet-toeristisch of kortdurend verblijf willen afnemen. De planregel ging daarmee dus verder dan nodig is om toeristisch van niet-toeristisch verblijf te onderscheiden. Dit betekent dat het bestemmingsplan niet voldeed aan het vereiste van evenredigheid als bedoeld in art. 15 lid 3 onder c van de Dienstenrichtlijn, voor zover de planregels seizoenarbeiders en arbeidsmigranten uitdrukkelijk uitsloten van logies.

De Dienstenrichtlijn is overigens niet alleen van belang bij de vaststelling van een bestemmingsplan, maar ook bij een Algemene plaatselijke verordening ('APV'). Wij komen nog nader terug op de exploitatievergunning op grond van een APV, maar ook daarvoor geldt dat een APV geen discriminatoire bepalingen mag bevatten. Een bepaling die een vergunningplicht voor kamerverhuur voorschrijft uitsluitend voor arbeidsmigranten, zal dus zonder gerechtvaardigde redenen als discriminatoir worden gezien. Het is mede om die reden dat diverse APV's generiek bepalingen voor bedrijfsmatige kamerverhuur bevatten die zich niet uitsluitend beperken tot kamerverhuur aan arbeidsmigranten.

III. Overgangsrecht en handhaving

In veel handhavingzaken als gevolg van met het bestemmingsplan strijdige bewoning door arbeidsmigranten, speelt overgangsrecht een rol. In de regel is dat het geval indien een woning al langere tijd wordt bewoond door arbeidsmigranten, maar als gevolg van een wijziging van het bestemmingsplan in strijd komt met het nieuwe plan. De overtreder zal in een handhavingprocedure aannemelijk moeten maken dat ten tijde van de inwerkingtreding van het (nieuwe) bestemmingsplan (het peilmoment), het pand reeds werd gebruikt ten behoeve van huisvesting van arbeidsmigranten.¹⁶ Dat bewijs kan geleverd worden met bijvoorbeeld huurovereenkomsten, huurbetalingen, verklaringen en fotomateriaal. Moeilijker wordt het bewijs te leveren van de stelling dat geen (of juist wel) sprake is van intensivering van het gebruik. Bij een succesvol beroep op overgangsrecht mag het bestaande gebruik ten tijde van de inwerkingtreding van het plan, immers niet intensiveren (tenzij het bestemmingsplan hierover specifieke regels bevat).¹⁷ In de praktijk komt het met enige regelmaat voor dat panden worden verhuurd aan uitzendbureaus die onderverhuren aan arbeidsmigranten. Dat betekent niet

alleen dat veelal sprake is van wisselende samenstellingen, maar ook dat het aantal arbeidsmigranten fluctueert. Het is dan niet altijd duidelijk hoeveel personen er op het peilmoment woonachtig waren in het pand waar de handhaving op ziet. Soms bijvoorbeeld omdat het administratiesysteem nog niet is bijgewerkt. Overigens heeft de rechtbank Oost-Brabant in een niet gepubliceerde uitspraak overwogen dat het een feit van algemene bekendheid is dat de registratie van tijdelijke arbeidsmigranten in het BRP niet waterdicht is, daarmee doelend op het feit dat zeker niet alle arbeidsmigranten ook worden ingeschreven in het BRP. Aangezien de bewijslast op de overtreder rust, veelal de eigenaar en/of verhuurder, verdient het aanbeveling een administratie te voeren op basis waarvan te allen tijde duidelijk is wie de feitelijk bewoners van het pand zijn. Een illustratief voorbeeld van het potentieel te leveren bewijs biedt de uitspraak van de Afdeling van 15 december 2021,¹⁸ waarin de Afdeling met name bankafschriften, overeenkomsten en verklaringen van belang acht. In die zaak was overigens geen van de arbeidsmigranten ingeschreven in het BRP, maar dat acht de Afdeling niet relevant.

Volledigheidshalve merken wij op dat het overgangsrecht ook relevant is bij paraplubestemmingsplannen. Ook die plannen die in de praktijk veel voorkomen, bevatten bepalingen over overgangsrecht.

Indien het planologisch regime wordt bepaald door een beheersverordening, heeft te gelden dat bij de vaststelling van een beheersverordening de bestaande uitbreidings- en gebruiksmogelijkheden van het te vervallen bestemmingsplan niet mogen worden beperkt, tenzij het gaat om [jarenlange] onbenutte uitbreidings- en gebruiksmogelijkheden die niet langer in overeenstemming worden geacht met de goede ruimtelijke ordening.¹⁹ Indien dus panden die al jarenlang worden gebruikt ten behoeve van huisvesting van arbeidsmigranten (ook onder het voorheen geldende planologisch regime), in strijd zijn met de beheersverordening maar in overeenstemming waren met het daarvoor geldende bestemmingsplan, is de kans groot dat de beheersverordening onverbindend zal worden verklaard. Dat heeft tot gevolg dat moet worden teruggevallen op het gebruik zoals dat gold onder het vervallen bestemmingsplan.²⁰ Dat bestemmingsplan laat het gebruik rechtstreeks toe, waardoor niet handhavend kan worden opgetreden of een omgevingsvergunningplicht geldt.

IV. Afwijken van het bestemmingsplan

Indien het gebruik van een pand ten behoeve van huisvesting van arbeidsmigranten in strijd is met het bestemmingsplan, dan kan op grond van de kruimelgevallenregeling een (tijdelijke) omgevingsvergunning worden verleend

18 ABRvS 15 december 2021, ECLI:NL:RVS:2021:2813.

19 ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:53.

20 O.a. ABRvS 10 januari 2018, ECLI:NL:RVS:2018:53, en ABRvS 6 augustus 2014, ECLI:NL:RVS:2014:2973.

16 O.a. ABRvS 30 januari 2019, ECLI:NL:RVS:2019:236.

17 ABRvS 24 juni 2015, ECLI:NL:RVS:2015:1964.

(art. 4 lid 11 bijlage II van het Bor).²¹ Ook kan uiteraard op grond van art. 2.12 lid 1 aanhef onder 3 Wabo van het bestemmingsplan worden afgeweken. In beide gevallen zal het huisvesten van arbeidsmigranten niet in strijd mogen zijn met de goede ruimtelijke ordening. Daarbij zal het bestuursorgaan zich rekenschap moeten geven van de geldende visies en het beleid. Zo zette de Afdeling een streep door een omgevingsvergunning voor de huisvesting van 96 tijdelijke logiesverblijven, vanwege strijd met de omgevingsvisie. In de omgevingsvisie stond dat het gebied waar ook het pand stond, moet worden omgevormd tot een (landschaps)park met natuur, recreatieve voorzieningen en een functie voor de waterhuishouding. In het masterplan stond meer in detail hoe dat park vorm moest krijgen. De huisvesting van arbeidsmigranten stond daaraan in de weg, ook al betrof het een tijdelijke vergunning.²²

In de rechtspraak wordt aangenomen dat het huisvesten van arbeidsmigranten iets anders is dan de bewoning van een 'klassiek' gezin in een woning

Een in de praktijk veelgehoorde klacht betreft angst voor overlast en grote verandering van de leefomgeving van omwonenden. Over het algemeen wordt in de rechtspraak aangenomen dat het huisvesten van arbeidsmigranten iets anders is dan de bewoning door een 'klassiek' gezin van een woning.²³ Het is om die reden dat de rechter kritisch is op de gemaakte keuzes bij een belangenafweging. Uitsluitend een toets aan beleid volstaat in de regel niet. Het bevoegd gezag zal onder meer aandacht moeten besteden aan het effect op de omgeving van het samenwonen van een grote groep mensen met verschillende afkomst en in een wisselende samenstelling die vaak op andere tijden werken, leven en slapen. Ook moet worden beoordeeld of de huisvesting kan bestaan in evenwicht met de overige functies in de omgeving.²⁴ Dat is dus telkens een casuïstische beoordeling. In de praktijk wordt vaak met gebruik van huis- en gedragsregels aangegeven op welke wijze wordt getracht overlast te voorkomen.²⁵ In de afweging een vergunning te verlenen mag worden meegewogen dat de bewoning reeds lange tijd plaatsvond en nimmer sprake is geweest van overlast of klachten daarover zijn ontvangen.²⁶ Het bevoegd gezag zal tevens moeten onderzoeken of de huisvesting valt in te passen in de omgeving. Zo overwoog de rechtbank Oost-Brabant glashelder:

'Bovendien grenst het perceel van de eiser direct aan het perceel van vergunninghoudster. Het perceel van eiser heeft

weliswaar een grote tuin, maar daar heb je weinig aan als er veel overlast zou kunnen ontstaan door de functie op het perceel. De rechtbank is daarom van oordeel dat verweerder in dit geval beter had moeten kijken of de huisvesting van arbeidsmigranten wel te verenigen is met de bestemmingen in het omliggende gebied.'²⁷

Ook in deze uitspraak overweegt de rechtbank dat de gemeente niet had kunnen volstaan met louter een toets aan het beleid. Ook interessant is de overweging dat de gemeente had moeten onderzoeken of er in de buurt meer panden worden gebruikt voor de huisvesting van arbeidsmigranten en hoeveel mensen in de buurt wonen. Kortom: de verhouding arbeidsmigranten en omwonenden. Daarbij verwijst de rechtbank naar eerdere uitspraken van de Afdeling over huisvesting van studenten in woonwijken.²⁸ Een draagkrachtige motivering van de belangenafweging is dus vereist.

V. Overige relevante wet- en regelgeving

Hoewel deze bijdrage vooral ziet op omgevingsrechtelijke aspecten bij huisvesting van arbeidsmigranten, willen wij toch enkele andere vergunningstelsels benoemen die onmiskenbaar van belang zijn bij de huisvesting van arbeidsmigranten. In het bijzonder omdat in die stelsels ook het behoud van een goed woon- en leefklimaat onderdeel van de afweging is.

V.1 Huisvestingswet: onttrekking

Op grond van de Huisvestingswet is de gemeenteraad bevoegd een huisvestingsverordening vast te stellen waarin zij een deel of de gehele woningvoorraad binnen de gemeente aanwijst als vergunningplichtige woonruimte. Met name relevant voor de huisvesting van arbeidsmigranten zijn de vergunningplichten voor het onttrekken van woonruimte aan de woningvoorraad en het omzetten van zelfstandige woonruimte in meerdere onzelfstandige woonruimten.

Op grond van art. 21 lid 1 onder a van de Huisvestingswet is het verboden om zonder vergunning aangewezen woonruimte aan de bestemming tot bewoning te onttrekken of onttrokken te houden. Van onttrekking in de zin van dit artikel kan slechts sprake zijn indien woonruimte die tot de woonruimtevoorraad behoort, niet gebruikt wordt om te wonen.²⁹ Volgens vaste jurisprudentie van de Afdeling wordt onder wonen in de zin van de Huisvestingswet het volgende verstaan: *'het gebruik van een woning met als doel aldaar gedurende langere tijd de meeste tijd hoofdverblijf te houden met als verdere kenmerken inschrijving in de Basisregistratie personen, binding met en zorg voor de woonomgeving en gebruik door dezelfde personen volgens*

21 Overigens ook in bepaalde gevallen op grond van art. 4, onderdeel 9, bijlage II van het Bor.

22 ABRvS 12 juli 2023, ECLI:NL:RVS:2023:2674.

23 Rb. Oost-Brabant 11 november 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:5559.

24 Zie bijv. rb. Oost-Brabant 20 augustus 2022, ECLI:NL:RBOBR:2022:3577.

25 Illustratief is ABRvS 29 augustus 2022, ECLI:NL:RVS:2022:2499.

26 ABRvS 11 januari 2023, ECLI:NL:RVS:2023:76.

27 Rb. Oost-Brabant 11 november 2020, ECLI:NL:RBOBR:2020:5559.

28 ABRvS 18 juli 2018, ECLI:NL:RVS:2018:2277.

29 ECLI:NL:RBAMS:2022:1103, r.o. 26.

een vast patroon'.³⁰ De Afdeling overweegt dat bij inschrijving in de BRP in beginsel een vermoeden bestaat dat een persoon hoofdverblijf heeft in de woning.³¹ Het belang van inschrijving in de BRP volgt ook uit de geschiedenis van de totstandkoming van de Huisvestingswet.³² Daarin is vermeld dat onder 'aan de bestemming onttrekken' wordt verstaan elk ander gebruik dan permanente bewoning. Wie een huis bewoont en is ingeschreven in de BRP heeft daar, permanent, zijn hoofdverblijf. Permanent houdt een periode van ten minste zes maanden in.³³

V.2 Huisvestingswet: omzetting

De vergunningplicht voor het omzetten en omgezet houden van aangewezen zelfstandige woonruimte in onzelfstandige woonruimte volgt uit art. 21 lid 1 onder c van de Huisvestingswet. De Huisvestingswet bevat zelf geen definitie van onzelfstandige woonruimte, waardoor gemeenten in hun huisvestingsverordening een eigen definitie hebben opgenomen. Deze definities komt er doorgaans op neer dat onder zelfstandige woonruimte wordt verstaan: woonruimte welke een eigen voordeur heeft en welke door één huishouden kan worden bewoond zonder daarbij afhankelijk te zijn van belangrijke woonvoorzieningen, zoals een keuken, toilet en/of badkamer. Vice versa wordt doorgaans onder onzelfstandige woonruimte verstaan: woonruimte die vanwege de afwezigheid van een eigen voordeur en belangrijke voorzieningen niet door één huishouden kan worden bewoond. Als gezegd is het vaste rechtspraak van de Afdeling dat onder één huishouden niet (mede) verstaan moet worden de huisvesting van arbeidsmigranten. Zelfstandige woonruimte waarin meerdere arbeidsmigranten worden gehuisvest, niet zijnde één huishouden, wordt met de huisvesting dan ook geacht te zijn omgezet in meerdere onzelfstandige woonruimten.

Veel gemeenten hebben in hun huisvestingsverordening een vergunningplicht opgenomen voor het omzetten en omgezet houden van aangewezen zelfstandige woonruimte. Deze vergunningplicht komt erop neer dat voor de huisvesting van arbeidsmigranten een omzettingsvergunning nodig is. Gemeenten mogen hun bevoegdheden op grond van de Huisvestingswet slechts gebruiken als dat noodzakelijk en geschikt is voor het bestrijden van onevenwichtige en onevenredige effecten van schaarste aan woonruimte (art. 2 lid 1 Huisvestingswet). De in de praktijk veelgehoorde angst voor overlast en grote verandering van de leefomgeving van omwonenden, mag dan ook niet de reden zijn om een onttrekkings- of omzettingsvergunning te verlangen op grond van de Huisvestingsverordening. Dit neemt echter niet weg dat bij een beslissing op een aanvraag voor een

omzettingsvergunning ook leefbaarheid een toetsingscriterium mag zijn waaraan getoetst wordt.³⁴

V.3 Exploitatievergunning APV

Ook een APV kan een vergunningplicht bevatten voor kamerverhuur. Waar sommige gemeenten enkel een meldplicht hanteren, wordt van eigenaren in toenemende mate een exploitatievergunning op grond van de APV vereist. Dit naast een eventuele onttrekkings- en/of omzettingsvergunning. In de exploitatievergunning kunnen gemeenten voorwaarden opnemen die te maken hebben met de woonruimte en de verhuurder. Gemeenten kunnen tevens de integriteit van de verhuurder [laten] onderzoeken door middel van een Bibob-toets op het moment dat zij voor hun huisvestingslocatie een exploitatievergunning aanvragen. De exploitatievergunning wordt door gemeenten gebruikt om de woonomstandigheden van de arbeidsmigranten te waarborgen en ervoor te zorgen dat de mogelijke overlast in de omgeving beperkt wordt. In de regel speelt behoud van een goed woon- en leefklimaat bij exploitatievergunningen een centrale rol. Dat betekent dat naast het voorkomen van geluidsoverlast, ook parkeren in de regel onderdeel van de beoordeling is.

V.4 Verschillende kaders, verschillende beoordelingen

Het leidt er uiteindelijk toe dat een initiatiefnemer mogelijk een omgevingsvergunning zal moeten aanvragen en daarnaast een onttrekkings- en/of omzettingsvergunning en exploitatievergunning. Dan hebben we het vervolgens nog niet over een eventuele vergunningplicht op grond van de Wet goed verhuurderschap (verhuurvergunning). Wat opvalt is dat bij de drie verschillende juridische kaders, telkens een goed woon- en leefklimaat (mede) beoordeeld wordt. Dat stuit in de praktijk niet zelden op onbegrip.

Het kan in de praktijk leiden tot een versnippering van vergunningen.

Verdedigbaar is de stelling dat in het geval huisvesting van arbeidsmigranten rechtstreeks is toegestaan op grond van het bestemmingsplan, daarmee een sterk signaal is afgegeven dat die bewoning niet in strijd is met een goed woon- en leefklimaat. Toch wordt dat woon- en leefklimaat weer volledig zelfstandig beoordeeld in het kader van een exploitatievergunning. Weliswaar speelt het woon- en leefklimaat bij de beoordeling van een omzettingsvergunning een minder dragende rol dan bij een exploitatievergunning, ook daar wordt de leefomgeving (wederom) meegewogen. Dat die kaders telkens eigen accenten hebben is duidelijk, maar onmiskenbaar hebben deze vergunningen ook een overlap met elkaar. Voor de praktijk ongewenst en ook niet altijd goed uitlegbaar. Uiteindelijk is de veronderstelde mate van overlast c.q. aantasting van het woon- en leefklimaat in alle drie de kaders gelijk.

30 Zie bijv. de uitspraken van 30 oktober 2019, ECLI:NL:RVS:2019:3650, 31 oktober 2018, ECLI:NL:RVS:2018:3527, en 6 december 2017, ECLI:NL:RVS:2017:3313.

31 ECLI:NL:RVS:2019:3650, r.o. 4.1.

32 ECLI:NL:RVS:2019:3650, r.o. 4.1.

33 ECLI:NL:RVS:2019:3650, r.o. 4.1, onder verwijzing naar *Kamerstukken II* 2009/10, 32271, nr. 3.

34 ECLI:NL:RVS:2021:1336, r.o. 5.3.

VI. Afrondend

Steeds meer gemeenten worstelen met de huisvesting van arbeidsmigranten. De noodzaak van huisvesting staat veelal niet ter discussie, maar wel de locaties en het aantal daarvan. In de praktijk blijkt dat een initiatiefnemer het vigerend planologisch regime goed zal moeten beoordelen. Nog steeds laten bestemmingsplannen, zeker wat oudere plannen, het huisvesten van arbeidsmigranten in een gezinswoning rechtstreeks toe. Wij hebben wel de indruk dat die mogelijkheden, onder meer als gevolg van paraplubestemmingsplannen, afnemen. Daarnaast wordt op verschillende manieren gepoogd veronderstelde overlast te voorkomen. Niet alleen door beperkingen in het bestemmingsplan op te nemen, maar ook door onder meer een exploitatievergunning te verlangen. Op die manier kunnen gemeenten, ook in de gevallen waarin huisvesting op grond van het bestemmingsplan rechtstreeks is toegestaan, huisvesting van arbeidsmigranten reguleren. Het kan in de praktijk leiden tot een versnippering van vergunningen waarvan de beoordelingskaders deels overeenstemmen. Het is de

vraag of enerzijds het steeds meer beperken van huisvestingsmogelijkheden in bestemmingsplannen en anderzijds de toegenomen vergunningplicht niet averechts werken bij de grote opgave waar Nederland voor staat bij het creëren van geschikte huisvestingslocaties voor arbeidsmigranten.

Dit artikel is afgesloten op 11 oktober 2023.

Over de auteurs



Mr. R.J. (Rutger) Boogers

Advocaat bij BG.legal en tevens vaste medewerker van dit blad.



Mr. R.H.J.J. (Robin) de Hoon

Advocaat bij BG.Legal.

Bereid u voor op de Omgevingswet



Samen op weg naar de Omgevingswet

Gezien de omvang en impact van de Omgevingswet is een goede voorbereiding nodig. Sdu maakt wetten en regels begrijpelijk, zowel voor uw medewerkers als voor uw inwoners en bedrijven. Wij helpen u bij het stroomlijnen van interne en externe informatiestromen. Met informatie op maat: van informeren tot de uiteindelijke toepassing van de Omgevingswet.

Kijk wat wij voor u kunnen betekenen www.sdu.nl/omgevingswet

Sdu