

Notitie

Van : 
Aan : 
Datum : 20 juli 2022
Betreft : Vraag huisvesting arbeidsmigranten
Referentie : 

Inleiding en vraagstelling

1. Aan de zuid-west zijde van het Bedrijventerrein Montferland beschikt de gemeente over een kavel van circa 1,6 hectare. Op deze kavel rust de bestemming “Gemengd” ingevolge het vigerende bestemmingsplan “Bedrijventerreinen Montferland, geconsolideerd”. Ingevolge artikel 7.1.1 van de planregels zijn de voor “Gemengd” aangewezen gronden bestemd voor:
 - a. dienstverlening;
 - b. detailhandel, daaronder begrepen detailhandel in volumineuze goederen en met uitzondering van detailhandel in alledaagse levensbehoeften en verkooppunten van motorbrandstoffen;
 - c. kantoren;
 - d. horeca;
 - e. cultuur en ontspanning;
 - f. een sport- en gezondheidscentrum;
 - g. maatschappelijke voorzieningen;
 - h. bedrijven in de categorieën 1 tot en met 3.2 van de Staat van bedrijfsactiviteiten;
 - i. voorzieningen van algemeen nut;met bijbehorende bouwwerken, wegen en paden, laad- en losvoorzieningen, parkeervoorzieningen, groenvoorzieningen, water en voorzieningen voor de waterhuishouding, tuinen en erven.

In artikel 1.48 van de planregels is het begrip “horeca” gedefinieerd:

“Een bedrijf of instelling waar bedrijfsmatig dranken en/of etenswaren voor gebruik ter plaatse worden verstrekt en/of waarin bedrijfsmatig logies wordt verstrekt, een en ander al dan niet in combinatie met een vermaaksfunctie. Hieronder wordt in ieder geval niet verstaan: bed & breakfast, een seksbedrijf of een bedrijf dat voorziet in het gebruik van psychotrope stoffen en/of planten, die psychotrope stoffen bevatten. Onder horeca worden tevens begrepen bioscopen en conferentie- en congrescentra.”

2. De vraag is thans of de huisvesting van arbeidsmigranten in een gebouw valt onder het begrip “horeca”, als bedoeld in artikel 1.48 van de planregels van het vigerende bestemmingsplan. Horeca is immers toegestaan binnen de bestemming “Gemengd”, dat rust op het perceel, dat de gemeente zou willen verkopen ten behoeve van de oprichting van een gebouw, waarin arbeidsmigranten worden gehuisvest.

Reactie op de vraagstelling

3. Als men kijkt naar de regels van het vigerende bestemmingsplan, dan past de huisvesting van arbeidsmigranten in dat bestemmingsplan, indien er een bouwplan wordt ingediend voor de oprichting van een gebouw, welk gebouw wordt geëxploiteerd door een bedrijf of instelling, dat/die bedrijfsmatig logies verstrekt aan arbeidsmigranten.
4. In de praktijk van de huisvesting van arbeidsmigranten doet zich vaak de vraag voor, of bij een vorm van huisvesting van arbeidsmigranten nog sprake is van een (volgens het bestemmingsplan toegestane) logiesfunctie, of dat de vorm van huisvesting meer moet worden aangemerkt als een vorm van (tijdelijk) wonen/kamergewijze bewoning, dat/die niet onder de logiesfunctie valt.

Dat is een nogal grijs gebied, waarbij het moeilijk is om vast te stellen waar het omslagpunt (logiesfunctie of wonen) ligt (zie, bijvoorbeeld, ECLI:RBLIM:2021:4287).

5. Met betrekking tot deze vraag heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State drie relevante uitspraken gewezen, waaruit men wel bepaalde uitgangspunten kan distilleren.

In de uitspraak van 14 augustus 2019 (ECLI:NL:RVS:2019:2761) heeft de Afdeling, onder andere, het volgende overwogen:

“Hetgeen het college aan het besluit om handhavend op te treden ten grondslag heeft gelegd, geeft geen aanleiding voor het oordeel dat geen sprake is van kamergewijze bewoning van het pand, maar van logies. Dat de kamers door OTTO Work Force III B.V. aan de arbeidsmigranten ter beschikking werden gesteld gedurende de periode dat zij een arbeidsovereenkomst met OTTO Work Force III hadden en dat de arbeidsmigranten de kamers na drie à vier maanden weer verlieten, betekent niet dat om die reden geen sprake is van kamergewijze bewoning, maar van logies. Dat de in de gebruik-/huurovereenkomsten ook een woonadres in Polen is opgenomen, dat de kamers onpersoonlijk zijn ingericht en dat er weinig persoonlijke eigendommen aanwezig zijn, leidt evenmin tot die conclusie, omdat op grond van die omstandigheden niet kan worden vastgesteld dat het pand voor logies werd gebruikt en niet voor kamergewijze bewoning. Gelet op de wijze van bewoning, waarbij bij logies behorende faciliteiten zoals bijvoorbeeld gemeenschappelijke maaltijdsverstrekking ontbreken en de kamers niet louter worden aangeboden om te overnachten, heeft het college ten onrechte het standpunt ingenomen dat het pand werd gebruikt voor logies. Dit betekent dat in het besluit van 22 september 2016, dat bij besluit van 23 februari 2018 in stand is gelaten, ten onrechte is opgenomen dat een overtreding plaatsvindt.”

In haar uitspraak van 9 september 2020 (ECLI:NL:RVS:2020:2206) heeft de Afdeling het volgende overwogen:

“Voor beantwoording van de vraag of de omgevingsvergunning toestaat dat arbeidsmigranten in het Flowerhotel wonen, is van belang wat onder “wonen” moet worden verstaan. Het bestemmingsplan en de omgevingsvergunning omschrijven dit begrip niet. Bij de uitleg daarvan moet daarom aansluiting worden gezocht bij het normale spraakgebruik. Uit de rechtspraak van de Afdeling over dit onderwerp volgt dat “wonen”

een zekere duurzaamheid vereist en dat een verblijf korter dan zes maanden op zichzelf ook voldoende duurzaam kan zijn. Als voorbeeld wijst de Afdeling op de uitspraak van 13 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1633.

In dit geval heeft de vergunde vorm van verblijf naar het oordeel van de Afdeling geen woonkarakter. Het vergunde gebruik beperkt zich tot kortdurend verblijf van maximaal zes maanden, waarbij de arbeidsmigranten ook gedurende een periode van slechts één week in het Flowerhotel kunnen verblijven. Daarnaast is voorgeschreven dat de arbeidsmigranten elders hun hoofdverblijf houden. Dit maakt de vergunde vorm van verblijf onvoldoende duurzaam om een woonkarakter aanwezig te achten. Dat bepaalde voorzieningen wel of niet aanwezig, zoals Duif stelt, betekent op zichzelf niet dat een woonfunctie vergund is. De gestelde woonfunctie volgt ook niet uit de Wet basisregistratie personen in samenhang met de maximale verblijfsduur. Indien een arbeidsmigrant hoofdverblijf in het Flowerhotel heeft, waarvoor inschrijving in het brp een aanwijzing kan zijn, kan daartegen handhavend worden opgetreden. Dat kan ook bij een korter verblijf dan zes maanden. Het vergunde gebruik is logies, zoals ook in de omgevingsvergunning staat, en niet wonen.”

En in de uitspraak van 14 maart 2018 (ECLI:NL:RVS:2018:823) heeft de Afdeling, onder andere, het volgende overwogen:

“Anders dan de rechtbank heeft overwogen, is de aard van het verblijf, zakelijk of toeristisch, niet van belang bij de beoordeling of sprake is van een hotelbedrijf als bedoeld in artikel 1.48 van de planregels. Dat laat onverlet dat de rechtbank terecht heeft geconcludeerd dat uit het totaalbeeld niet volgt dat sprake is van een hotelbedrijf als bedoeld in artikel 1.48 van de planregels. Dat, als gesteld, het pand beschikt over een gezamenlijke entree, receptie en keuken, in het pand personeel aanwezig is, het pand bouwtechnisch niet geschikt is voor bewoning en de werknemers van [bedrijf A] die in het pand verblijven elders hun hoofdverblijf hebben, is onvoldoende voor een ander oordeel. Uit het verhandelde ter zitting is gebleken dat bij een hotelbedrijf passende voorzieningen zoals roomservice en dagelijkse schoonmaak van kamers en beddenopmaak ontbreken. Bovendien is ter zitting gebleken dat individuele werknemers van [bedrijf A] met twee of drie personen op een kamer slapen, hetgeen niet gebruikelijk is bij een hotelbedrijf. De Afdeling is gelet op dit alles van oordeel dat het gebruik van het pand wat betreft de logiesfunctie in strijd is met het bestemmingsplan. Dat volgens het college en [appellant sub 2] sprake is van een lowbudgethotel en tegen betaling extra service kan worden geboden, maakt dit niet anders.”

6. Uit deze uitspraken, in onderling verband gelezen, kan men opmaken, dat wil er sprake zijn van logies:
- i) er sprake moet zijn van bij logies horende faciliteiten, zoals een gemeenschappelijke maaltijdsverzorging (maar men kan hierbij ook denken aan: door de exploitant verzorgde schoonmaak van de kamers, verschenen van beddengoed etc.);
 - ii) er sprake moet zijn van een kortdurend verblijf in de logiesfunctie van maximaal zes maanden;

- iii) de arbeidsmigranten die van de logiesfunctie gebruik maken, elders hun hoofdverblijf moeten hebben.
7. Wil een bouwplan voor de huisvesting van arbeidsmigranten passen binnen het vigerende bestemmingsplan, dan zal de gemeente (het college) op zijn minst met voorschriften (te verbinden aan de omgevingsvergunning voor het bouwplan) moeten borgen dat met het gebruik van het op te richten gebouw wordt voorzien in een bedrijfsmatige verstrekking van logies in de zin van artikel 1:48 van de regels van het bestemmingsplan.
8. Dit betekent dus dat het college voorschriften moet verbinden aan een te verlenen omgevingsvergunning, die:
- i) erin voorzien dat de logies bedrijfsmatig wordt verstrekt, dus door een bedrijf of instelling dat/die als exploitant de logies verstrekt;
 - ii) erin voorzien dat bij logies behorende faciliteiten worden geleverd (ik zou zeggen: in ieder geval door de exploitant verzorgde regelmatige schoonmaak van de kamers en wisseling van beddengoed);
 - iii) erin voorzien dat de arbeidsmigranten alleen kortdurend en maximaal zes maanden van de logiesfunctie in het gebouw gebruik mogen maken;
 - iv) erin voorzien dat de exploitant van de logiesfunctie een nachtregister bijhoudt (met vermelding de naam en woonplaats van de gast, datum van aankomst en vertrek, de vorm van het getoonde identiteitsbewijs); in beginsel zal dan ook van de exploitant van de logiesfunctie toeristenbelasting worden geheven;
 - v) erin voorzien dat alleen arbeidsmigranten in de huisvesting mogen verblijven, als zij elders hun hoofdverblijf hebben.
9. Indien het college deze voorschriften aan de omgevingsvergunning verbindt, is er een zeer goede kans dat een bestuursrechter (als de kwestie daar terecht zou komen) met het college van oordeel is, dat het bouwplan past binnen het vigerende bestemmingsplan (zie in dat verband ook Rb Zeeland West-Brabant 15 februari 2021, ECLI:NL:RBZWB:2021:603, r.o. 9.3). Er blijft echter altijd een zeker risico dat de bestuursrechter er anders naar kijkt, omdat het – zoals gezegd – gaat om een grijs gebied.
10. Indien de initiatiefnemer van de huisvesting van de arbeidsmigranten een ander concept voor ogen heeft voor de huisvesting van arbeidsmigranten (niet in de vorm van een bedrijfsmatig uitgeoefende logiesfunctie met de hiervoor bedoelde voorschriften), zal in beginsel alleen kunnen worden meegewerkt aan een dergelijk initiatief, als het bestemmingsplan partieel wordt herzien of daarvan wordt afgeweken.

In dat geval (waarbij het concept van de huisvesting van de arbeidsmigranten alsdan ook meer zal neigen naar “wonen” c.q. “kamergewijze bewoning”) komt men op het bedrijventerrein waarschijnlijk wel in de knel met de milieuzonering; binnen het bestemmingsplan zijn categorie 3.2 bedrijven toegestaan (en wellicht ook aanwezig). Naar alle waarschijnlijkheid kan men met deze (mogelijke) bedrijven in de buurt een goed woon- en leefklimaat voor de huisvesting van arbeidsmigranten (die alsdan niet rechtstreeks past in het bestemmingsplan) niet borgen. Daarmee zou dan niet kunnen worden voldaan aan de eisen van een goede ruimtelijke ordening.

Toelichting grondslagen

In dit document kunt u secties vinden die onleesbaar zijn gemaakt. Deze informatie is achterwege gelaten op basis van de Wet open overheid (Woo). De letter die hierbij is vermeld correspondeert met de bijbehorende grondslag in onderstaand overzicht.

J Art. 5.1 lid 2 sub e

Het belang van de openbaarmaking van deze informatie weegt niet op tegen het belang van de eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer van betrokkenen