

U kunt van de Europese Unie vinden wat u wil, maar deze samenwerking heeft verschillende drempels weggenomen. Zo is het vrij verkeer van diensten ingevoerd, waardoor iedere EU-burger binnen de Europese Unie mag werken waar hij of zij wil. De praktijk leert dat veel arbeidsmigranten uit Oost-Europa ook in de recyclingwereld terecht zijn gekomen. De huisvesting van deze arbeidsmigranten leidt in veel gebieden in Nederland tot overlast. De vraag is wat gemeenten hieraan (kunnen) doen?

# Huisvesting van arbeidsmigranten: voer voor discussie

**E**en veelgehoorde klacht omtrent de huisvesting van arbeidsmigranten is de geluidsoverlast. De gemeenten hebben deze klachten aangehoord, de mouwen opgestroopt en zijn handhavend gaan optreden. Aan de hand van een voorbeeldcasus, die illustratief is voor recyclingbedrijven in ons land, laat ik mijn licht schijnen op de discussie inzake de huisvesting van arbeidsmigranten.

## Voorbeeldcasus

Een recyclingbedrijf heeft voor de huisvesting van de in het bedrijf werkzame arbeidsmigranten een woning gekocht in een nabijgelegen woonwijk én de bedrijfswoning op het bedrijfsperceel ter beschikking gesteld aan de arbeidsmigranten. Gemeente X heeft het plan opgepakt om de huisvesting van arbeidsmigranten te centraliseren aan de rand van de woonwijk in één gebouw, om de overlast terug te dringen. Gemeente X heeft dan ook de mouwen opgestroopt en het recyclingbedrijf twee lasten onder dwangsom opgelegd. De huisvesting is volgens de gemeente namelijk in strijd met het bestemmingsplan en dient te stoppen.

## Last onder dwangsom

In veel gevallen uit het handhaven van de gemeenten zich in het opleggen van een last onder dwangsom, zo ook in de voorbeeldcasus. Dit wordt in het bestuursrecht ook wel een 'herstelsanctie' genoemd, aangezien de overtreder (verhuurder van de woning zijnde het recyclingbedrijf) de vermeende overtreding moet stoppen en de situatie moet herstellen naar hoe het was vóór de overtreding. Dit dient te gebeuren binnen een bepaalde termijn. Als de overtreder vervolgens niet binnen deze termijn voldoet aan de last (het stoppen van de huisvesting van arbeidsmigranten), moet hij een dwangsom betalen.

Het betalen van een verbeurde dwangsom is echter niet de oplossing, omdat de gemeente weer een nieuwe last onder dwangsom kan opleggen. Het doel van de last onder dwangsom is immers dat de overtreding wordt gestopt en de situatie wordt hersteld. Met het betalen van de dwangsom wordt de overtreding niet opgeheven.

Om handhavend te kunnen optreden, moet er echter wel een regel worden overtreden. In het geval van de huisvesting van arbeidsmigranten in de woonwijk en in de bedrijfswoning stelt gemeente X dat de regels van het bestemmingsplan worden overtreden.

Hier is echter niet altijd sprake van. Zo zijn in vergelijkbare gevallen lasten onder dwangsom aangevochten, waarbij de gemeenten, na een bezoek aan de Afdeling bestuursrecht-spraak van de Raad van State (de hoogste bestuursrechter van Nederland, hierna: de Afdeling), van een koude kermis thuiskwamen. Zoals aangegeven, heeft gemeente X aan de lasten onder dwangsom ten grondslag gelegd dat de huisvesting in strijd zou zijn met het bestemmingsplan. Om dit te kunnen plaatsen – en uit te leggen dat dit niet altijd het geval is – moet eerst worden stilgestaan bij het bestemmingsplan.

## Bestemmingsplan

Elke gemeente stelt voor haar grondgebied een bestemmingsplan vast. In het bestemmingsplan staan de regels met betrekking tot de gebruiks- en bouwomstandigheden van gronden en de daarop gevestigde opstallen. Het bestemmingsplan bestaat uit een toelichting, een verbeelding en de planregels. Op de verbeelding (een kaart van het gebied waar het bestemmingsplan op ziet) staat welke bestemming op een perceel rust.

Aan de hand van deze bestemming kan vervolgens worden gekeken welke daarbij behorende planregels van toepassing zijn op het perceel. In de planregels wordt per bestemming in de doeleindenomschrijving aangegeven welke gebruiksmogelijkheden zijn toegestaan. Op de aangekochte woning van het recyclingbedrijf rust de bestemming 'Wonen' en op de bedrijfswoning rust de bestemming 'Bedrijf'. In de doeleindenomschrijving bij deze twee bestemmingen staat respectievelijk het volgende:

### Doeleindenomschrijving

De op de plankaart als 'Wonen' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. wonen;

De op de plankaart als 'Bedrijf' aangewezen gronden zijn bestemd voor:

a. wonen in een bedrijfswoning;

Uit deze doeleindenomschrijvingen kan echter niet worden afgeleid wat exact is toegestaan. Het is dan ook op basis van enkel deze doeleindenomschrijving niet duidelijk of de huisvesting van arbeidsmigranten is toegestaan. Om te kunnen concluderen of dat is toegestaan, dient te worden gekeken naar hoe de begrippen

worden gedefinieerd in de planregels. In het vigerende bestemmingsplan in de gemeente X staan de volgende begripsbepalingen:

### Definities

- bedrijfswoning: een woning in of bij een gebouw of op een terrein, kennelijk slechts bedoeld voor een persoon wiens huisvesting daar gelet op de bestemming van het gebouw of het terrein noodzakelijk is;
- woning: een (gedeelte van een) gebouw dat dient voor de huisvesting van een huishouden.

Het begrip 'wonen' is niet nader gedefinieerd in het bestemmingsplan en voor de duidelijkheid wijs ik erop dat uit vaste rechtspraak van de Afdeling blijkt dat arbeidsmigranten over het algemeen geen huishouden vormen.

### Huisvesting van arbeidsmigranten

Op basis van de doeleindenomschrijving en de definitie van het begrip 'bedrijfswoning' en 'woning' is het huisvesten van arbeidsmigranten niet toegestaan in de bedrijfswoning bij het recyclingbedrijf. In de definitiebepaling staat namelijk dat een 'bedrijfswoning' een 'woning' is. Een 'woning' dient voor de huisvesting van een huishouden en arbeidsmigranten vormen over het algemeen geen huishouden, waardoor de huisvesting dus niet is toegestaan.

Deze redenatie gaat niet op voor de aangekochte woning binnen de bestemming 'Wonen'. Om te bepalen wat daar specifiek is toegestaan, moet worden gekeken naar de definitie van het begrip 'wonen'. Bij het ontbreken van de definitie van het begrip 'wonen' is de logische vervolgvraag of het ook is toegestaan om te kijken naar het begrip 'woning' voor de uitleg van het begrip 'wonen'. Dit is niet het geval.

De Afdeling heeft recentelijk (lees: 22 juli 2020, ECLI:NL:RVS:2020:1739) nogmaals geoordeeld dat als het begrip 'wonen' niet nader is gedefinieerd en er in de doeleindenomschrijving geen relatie is gelegd met het begrip 'woning', het laatst genoemde begrip niet van betekenis is voor de uitleg van het begrip 'wonen'.

Dit heeft grote gevolgen voor de discussie of huisvesting van arbeidsmigranten is toegestaan binnen de bestemming 'Wonen'. De conclusie die hier namelijk aan wordt verbonden is dat op basis van algemeen spraakgebruik onder 'wonen' diverse uiteenlopende vormen van huisvesting dienen te worden begrepen. Daaronder valt ook de huisvesting van arbeidsmigranten die niet tot één huishouden behoren.

Deze uitspraak heeft tot gevolg dat het huisvesten van arbeidsmigranten wel is toegestaan in de aangekochte woning, maar niet in de bedrijfswoning. Het verschil laat zich verklaren door de ontbrekende relatie tussen het begrip 'wonen' en 'woning' ten aanzien van de bestemming 'Wonen' en de wel aanwezige relatie ten aanzien van de bestemming 'Bedrijf'. De last inzake de aangekochte woning sneuvelt vermoedelijk bij de rechter en de last inzake de bedrijfswoning houdt waarschijnlijk stand.

### Paraplubestemmingsplan

Het feit dat de koppeling ontbreekt in bestemmingsplannen, waardoor de huisvesting van arbeidsmigranten wel is toegestaan, heeft veel gemeenten wakker geschud. De gemeenten zijn dan ook druk bezig om paraplubestemmingsplannen – die zien op één of meerdere specifieke onderwerpen – vast te stellen, met de intentie om de ontbrekende koppeling alsnog aan te brengen.



Mr. Thomas Dammingsh is als advocaat werkzaam bij Van Iersel Luchtmans Advocaten op de vestiging in 's-Hertogenbosch. Hij is gespecialiseerd in het Omgevingsrecht (ruimtelijk ordeningsrecht en milieurecht). Thomas is tevens lid van het Brancheteam Afval & Recycling.

Tel. 088-90 80 800

E-mail: t.dammingsh@vil.nl

Website: [www.vil.nl/afval-recycling](http://www.vil.nl/afval-recycling).

In deze paraplubestemmingsplannen is altijd overgangsrecht opgenomen, waardoor het gebruik dat was toegestaan op het tijdstip van inwerkingtreding van het parapluplan mag worden voortgezet. Het is dus mogelijk om een beroep te doen op het overgangsrecht en het bestaande gebruik van voor de inwerkingtreding voort te zetten. Hiervoor is het wel van belang dat u kunt aantonen wat het specifieke gebruik is op het tijdstip van inwerkingtreding. Zo moet u bijvoorbeeld kunnen aantonen hoeveel mensen er op dat moment waren gehuisvest.

Als het gat in het bestemmingsplan al is gedicht en u geen beroep kunt doen op het overgangsrecht, dan kunt u altijd nog een omgevingsvergunning aanvragen. De gemeente kan namelijk door middel van het verlenen van een omgevingsvergunning gemotiveerd afwijken van de planregels, waardoor andere gebruiksmogelijkheden (zoals het huisvesten van arbeidsmigranten) toch zijn toegestaan. Ook kan een nieuw (postzegel) bestemmingsplan worden vastgesteld voor een klein gedeelte van de gemeente waarin de huisvesting wordt toegestaan.

### Conclusie

Versillende gemeenten zijn door de Afdeling teruggefloten in handhavingsprocedures, omdat geen sprake was van strijdigheid met het bestemmingsplan. Gemeente X zou bij een gang naar de rechter vermoedelijk ook gedeeltelijk worden teruggefloten. Los van de juridische merites moeten gemeenten zich elke keer weer blijven afvragen of handhavend optreden in alle gevallen de juiste oplossing is. Over het algemeen zijn de woonomstandigheden voor de arbeidsmigranten in de woningen en de bedrijfswoningen beter op orde dan de plekken waar de arbeidsmigranten naartoe worden 'verbannen'. Ik heb het dan niet over de speciaal voor huisvesting ingerichte gebouwen, maar de mindere alternatieven, waar de arbeidsmigranten op zijn aangewezen na een handhavingsprocedure.