Beleidsregel verhouding arbeidsmigranten en verblijfsrecreanten Landgoed Leudal

1. Aanleiding

Na een jarenlange totstandkomingsgeschiedenis is op 18 december 2019 het 'bestemmingsplan Landgoed Leudal' (hierna: bp) onherroepelijk geworden door een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (hierna: Afdeling). Dit bp maakt het mogelijk op een deel van het terrein van recreatiepark Landgoed Leudal (hierna: LL) arbeidsmigranten te huisvesten. Daarbij geldt dat de functie arbeidsmigranten ondergeschikt moet zijn aan de functies recreanten en training. Tevens bepaalt het bp dat maximaal 300 arbeidsmigranten mogen worden gehuisvest.
Bij de vaststelling van het bp is de gemeenteraad ervan uitgegaan dat de huisvesting van de arbeidsmigranten tijdelijk zou zijn, namelijk tot 1 januari 2026. Het bp bevat daartoe een wijzigingsbevoegdheid. Tijdens de periode tot 1 januari 2026 dient het huisvesten van arbeidsmigranten om geld te genereren om het bouwen van een hoogwaardig recreatiepark te financieren.

De ondergeschiktheid van de functie 'arbeidsmigranten' ten opzichte van de functie 'verblijfsrecreanten', is via een handhavingsaanvraag ter discussie gesteld. Op 24 oktober 2022 heeft de rechtbank Limburg geoordeeld dat de functie arbeidsmigranten niet ondergeschikt was aan de functie verblijfsrecreanten op het moment van de uitgevoerde controle in februari 2021. Daarbij hechtte de rechtbank van doorslaggevend belang het feitelijk aantal gehuisveste arbeidsmigranten ten opzichte van het aantal feitelijk aanwezige verblijfsrecreanten. Uit deze uitspraak blijkt dat het bp duidelijker kan wat betreft het zogenoemde 'ondergeschiktheidscriterium'.

2. Wettelijk kader

Het hierboven in de 'Aanleiding' geschetste probleem is ontstaan vanwege de (te) open normen in het bp. Dat wil zeggen begrippen die niet concreet (genoeg) zijn ingevuld. Hieronder de relevante planregels met daarin de open normen waar het om gaat.

2.1 Relevante planregels

De planregel waarin wordt gesproken over het maximaal te huisvesten aantal arbeidsmigranten luidt:

"4.5.2 Huisvesting arbeidsmigranten

Met betrekking tot de huisvesting van arbeidsmigranten gelden de volgende regels:

a. huisvesting van arbeidsmigranten is uitsluitend toegelaten ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen - arbeidsmigranten' (…);
b. binnen de volgens sublid 4.2.1, sub b toegestane oppervlakte van gebouwen mogen maximaal 300 tijdelijke arbeidsmigranten gehuisvest worden;
(…)".

Deze bepalingen zijn duidelijk. Binnen de op de verbeelding aangeduide toegestane oppervlakte mogen maximaal 300 arbeidsmigranten worden gehuisvest. Gelet op het woord "maximaal", mogen dat er ook minder zijn dan 300.

Er is echter nog een relevante planregel:

"Artikel 4 Recreatie – Verblijfsrecreatie

4.1 Bestemmingsomschrijving

De voor 'Recreatie - Verblijfsrecreatie' aangewezen gronden zijn bestemd voor:
a. het uitoefenen van activiteiten gericht op verblijfsrecreatie;

(…)
e. training;
f. huisvesting van arbeidsmigranten, uitsluitend ter plaatse van de aanduiding 'specifieke vorm van wonen- arbeidsmigranten' en ondergeschikt aan de functies onder a en e;
(…)".

Van belang is hier de zinsnede: *"en ondergeschikt aan de functies onder a en e;"*. De vraag is vervolgens hoe de open norm "*ondergeschikt*" moet worden ingevuld. In de begripsbepalingen is een definitie gegeven van 'ondergeschikte functie' waar het hier om gaat:

"*1.48 Ondergeschikte functie*

een activiteit van zeer beperkte bedrijfsmatige en/of ruimtelijke omvang zodat de functie waaraan zij wordt toegevoegd, qua aard, omvang en verschijningsvorm, overwegend of nagenoeg geheel als hoofdfunctie herkenbaar blijft.".

Een begripsbepaling die niet uitblinkt in helderheid. Want, wat wordt bedoeld met "van zeer beperkte bedrijfsmatige en/of ruimtelijke omvang"?. Kortom, de bepaling die invulling moet geven aan de open norm 'ondergeschikte functie', bevat zelf een aantal open normen:

a. 'zeer beperkte bedrijfsmatige omvang';
b. 'zeer beperkte ruimtelijke omvang';
c. 'aard van de hoofdfunctie';
d. 'omvang van de hoofdfunctie';
e. 'verschijningsvorm van de hoofdfunctie';
f. 'overwegend';
g. 'nagenoeg geheel'.

2.2 Awb-beleidsregel
Hierboven werd in paragraaf 2.1 vastgesteld dat artikel 1.48 van het bp de hier cruciale planregel is. In deze planregel staan een aantal open normen die niet zijn geconcretiseerd. Artikel 4:81, eerste lid van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) geeft een bestuursorgaan de mogelijkheid beleidsregels vast te stellen:

"Een bestuursorgaan kan beleidsregels vaststellen met betrekking tot een hem toekomende of onder zijn verantwoordelijkheid uitgeoefende, dan wel door hem gedelegeerde bevoegdheid.".

De bevoegdheid bestaat in dit geval uit vaststelling van een bestemmingsplan (door de gemeenteraad) en de uitvoering van de planologische regels alsmede de handhaving daarvan, door het college van burgemeester en wethouders (hierna: college).

In artikel 1:3, vierde lid Awb wordt het begrip 'beleidsregel' gedefinieerd:

"Onder beleidsregel wordt verstaan: een bij besluit vastgestelde algemene regel, niet zijnde een algemeen verbindend voorschrift, omtrent de afweging van belangen, de vaststelling van feiten of de uitleg van wettelijke voorschriften bij het gebruik van een bevoegdheid van een bestuursorgaan.".

Anders gezegd, door middel van vaststelling van een beleidsregel kan het ter zake bevoegde gezag invulling geven aan:
- de belangenafweging;
- de vaststelling van feiten, en
- de uitleg van wettelijke voorschriften.

3. Doel invulling open norm

Doel van deze beleidsregel is in de eerste plaats het bieden van rechtszekerheid aan de betrokkenen wat betreft de geoorloofdheid van de huisvesting van arbeidsmigranten op LL. Anders gezegd, hoeveel arbeidsmigranten op LL mogen worden gehuisvest. Dit in het perspectief van de bedoeling van de planwetgever dat vanaf 1 januari 2026 geen arbeidsmigranten meer mogen worden gehuisvest. Daartoe wordt een afbouwscenario gehanteerd. Op deze wijze wordt het tweede doel gerealiseerd, namelijk het creëren van een redelijk evenwicht tussen enerzijds het aan LL geven van de mogelijkheid om geld te genereren om een hoogwaardig verblijfsrecreatiepark te realiseren en anderzijds het door de planwetgever gestelde doel om de huisvesting van arbeidsrecreanten per 1 januari 2026 te beëindigen. Het afbouwscenario biedt duidelijkheid over hoe 'ondergeschiktheid' wordt ingevuld en geeft tevens voor LL een geleidelijke overgang naar 1 januari 2026. Tevens wordt LL hierdoor gestimuleerd om de realisering van een hoogwaardig verblijfsrecreatiepark af te ronden.

4. Invulling artikel 1.48 bp

Deze beleidsregel geeft invulling aan de open normen van artikel 1:48 van het bp. In deze begripsbepaling wordt voor de ondergeschiktheid primair gekeken naar de functies en niet naar aantallen. Die functies (verblijfsrecreatie en training), moeten qua aard, omvang en verschijningsvorm overwegend of nagenoeg geheel als hoofdfunctie herkenbaar blijven ten opzichte van de functie 'huisvesting arbeidsmigranten'. Daarbij noemt het bp geen aantallen, maar worden kwalificaties gegeven van de hoofdfunctie 'Recreatie-Verblijfsrecreatie', die in het bp is ingevuld met 'verblijfsrecreatie en training'. Deze hoofdfunctie moet wat betreft drie aspecten "overwegend of nagenoeg geheel" als hoofdfunctie herkenbaar blijven. Deze drie aspecten zijn:

a. de aard. De aard van beide functies is gelegen in het tijdelijk huisvesten van twee verschillende doelgroepen. De hoofdfunctie impliceert kort verblijf voor verblijfsrecreanten. Dit in tegenstelling tot de aard van de ondergeschikte functie 'huisvesting arbeidsmigranten'. Deze functie ziet op tijdelijk verblijf met een langere duur. Wat betreft de aard is de duur van het verblijf van belang. Wel moet worden vastgesteld dat de 'aard van de functie' zich nauwelijks leent voor de hier bedoelde vergelijking om te bepalen of sprake is van 'ondergeschiktheid'. Hoe moet namelijk herkenbaar zijn dat verblijfsrecreanten korter blijven dan arbeidsmigranten? Dat arbeidsmigranten langer blijven mag welhaast vanzelfsprekend zijn, fysiek herkenbaar is dit nauwelijks. De herkenbaarheid is alleen af te leiden uit de registratie en contracten. Daarom wordt er in dit geval vanuit gegaan dat de aard van de functies weliswaar geen doorslaggevende rol speelt bij de bepaling van de ondergeschiktheid, maar ook niet belemmerend werkt voor de vergelijking.

b. de omvang. Het gaat hier om een fysiek criterium dat met name tot uitdrukking komt in de ruimte die de (hoofd)functie in beslag neemt. In dit geval gaat het om in totaal circa 40.000 m2 gebruiksoppervlak[1] voor verblijfsrecreanten met daarin 480 slaapplaatsen. De arbeidsmigranten nemen wat gebruiksoppervlakte betreft circa 12.400 m2 in beslag met daarin 300 slaapplaatsen. Aldus is de functie 'huisvesting arbeidsmigranten' wat betreft omvang ondergeschikt aan de hoofdfunctie 'verblijfsrecreatie en training'.

c. de verschijningsvorm. Met dit aspect wordt de fysieke uitstraling bedoeld. Voor de omgeving is de aanwezigheid van de functie 'huisvesting arbeidsmigranten' nauwelijks zichtbaar en herkenbaar. De huisvesting van de arbeidsmigranten moet namelijk ingevolge artikel 4.5.2, onder a van de planregels fysiek gescheiden zijn van het terrein waarop de recreanten verblijven. Daarbij komt dat het terrein waarop de

[1] Onder gebruiksoppervlak wordt hier verstaan het deel van LL dat in gebruik is door en voor de desbetreffende doelgroep.

arbeidsmigranten verblijven slechts circa 20% beslaat van de totale oppervlakte van Landgoed Leudal.

De drie hierboven genoemde criteria staan dus niet aan de weg aan de conclusie dat sprake is van ondergeschiktheid. Naast boven genoemde drie aspecten moet echter aan nog twee criteria worden voldaan om de huisvesting van de arbeidsmigranten te kunnen aanmerken als de vereiste 'ondergeschikte functie' ten opzichte van de hoofdfunctie.
Dit betreft in de eerste plaats het criterium dat de toepassing van de bedoelde drie aspecten, er toe leidt dat de hoofdfunctie "overwegend of nagenoeg geheel" als zodanig herkenbaar blijft. De invulling die hier is gegeven aan de drie bedoelde aspecten maakt dat aan dit criterium wordt voldaan.
Dat geldt eveneens voor het tweede criterium. Dit criterium behelst dat de activiteit (dat wil zeggen de functie) van zeer beperkte ruimtelijke omvang[2] moet zijn. Die omvang mag er vervolgens niet toe leiden dat de hoofdfunctie qua aard, omvang en verschijningsvorm niet meer herkenbaar is. De hier voorgestane invulling van deze aspecten laat deze herkenbaarheid onverlet. Resteert de vraag of dan nog steeds sprake is van een feitelijk "zeer beperkte ruimtelijke omvang", in vergelijking met de ruimte die de functie "verblijfsrecreatie en training" aan plaats in beslag neemt. Het ruimtebeslag van de functie 'huisvesting arbeidsmigranten', is feitelijk circa 20% van de functie 'verblijfsrecreatie en training'. In dit geval kan dat in redelijkheid, gelet op de doelstelling van de planwetgever, als van 'zeer beperkte omvang' worden beschouwd.

5. Afweging en rechtvaardiging

De in het vorige hoofdstuk weergegeven interpretatie van de desbetreffende planregels is het resultaat van het betrekken van de doelstelling van het bp en de handhavingsmogelijkheden bij de uitleg daarvan alsmede van een belangenafweging.

5.1 Doelstelling 'ondergeschiktheidsbepaling'

De planwetgever heeft in paragraaf 3.4 van de toelichting bij het bp uitdrukkelijk overwogen dat tijdens de periode tot 1 januari 2026 het huisvesten van arbeidsmigranten op LL dient om geld te genereren om het bouwen van een hoogwaardig recreatiepark te financieren. Met deze beleidsregel wordt recht gedaan aan dit oogmerk. Dat is niet het geval als de door de rechtbank Limburg voorgestane interpretatie wordt gevolgd, zoals neergelegd in de eerder aangehaalde uitspraak van 24 oktober 2022.

5.2 Handhaving

Vaststelling van deze beleidsregel heeft tot gevolg dat voor de betrokkenen duidelijkheid ontstaat over de vraag welke situatie door het college wordt aangemerkt als een overtreding van het bp en bijgevolg handhavend wordt opgetreden.
Deze duidelijkheid ontbreekt als de door de rechtbank Limburg in diens uitspraak van 24 oktober 2022 neergelegde redenering wordt gevolgd. Die leidt immers tot merkwaardige en in de praktijk onwerkbare situaties. Zo zou, zodra een verblijfsrecreant vertrekt, ook meteen een arbeidsmigrant weg moeten als dan geen sprake meer zou zijn van 'ondergeschiktheid'. Een onmogelijke bedrijfsvoering is het gevolg. Daarbij is extra complicerende factor dat arbeidsmigranten steeds huisvestingscontracten voor langere duur hebben.
Verder is van belang dat in het handhavingsbesluit duidelijk moet worden aangegeven welke herstelmaatregelen moeten worden getroffen om de overtreding ongedaan te maken.[3] Met behulp van deze beleidsregel kan een concrete herstelmaatregel worden opgelegd.
Verder kan met deze beleidsregel op objectieve wijze worden aangetoond of sprake is van een overtreding van het bp.

5.3 Belangenafweging

[2] Hier wordt geen aandacht geschonken aan het criterium dat ziet op de bedrijfsmatige omvang. Immers hoeft slechts aan één van de genoemde twee criteria hoeft te worden voldaan.
[3] Zie de artikelen 5:24 en 5:32a Algemene wet bestuursrecht.

Leidt de toepassing van deze beleidsregel tot een situatie waarbij betrokken belangen onevenredig worden geschaad? Relevant voor het antwoord is dat wordt nagegaan:
a. wat en hoe groot de belangen zijn van de betrokken belanghebbenden, en
b. hoe ingrijpend de handhavingsmaatregel is gelet op de betrokken belangen.

De betrokkenen zijn hier degenen die om handhaving zouden kunnen vragen (en dus moeten worden verondersteld een belang daarbij te hebben), de exploitant van LL, de gemeenteraad als planwetgever en het college als het tot handhaving bevoegde bestuursorgaan.

Eerst de mogelijke aanvragers om handhavingsmaatregelen. Gelet op de afstand tussen de verblijven van de arbeidsmigranten tot de percelen van derden (minimaal 260 meter), de fysieke afscheiding van het terrein met deze verblijven en het feit dat de ruimtelijke effecten van de verblijvende arbeidsmigranten, mede gelet op de afstand en de afscheiding, verwaarloosbaar zijn, kan nauwelijks gewicht worden toegekend aan de belangen van deze derden.

Het belang van LL bestaat er uit dat de huisvesting van arbeidsmigranten de motor vormt van het verdienmodel. Die huisvesting genereert namelijk het geld om de bouw van verblijfsrecreatiewoningen te kunnen financieren. Tot nu toe heeft LL daardoor 480 slaapplaatsen gerealiseerd ten behoeve van verblijfsrecreatie. Voor de huisvesting van arbeidsmigranten zijn 300 slaapplaatsen beschikbaar. Gelet op deze aantallen zou het volgen van de uitleg van de rechtbank betekenen dat het verdienmodel op de helling gaat en de realisatie van verblijfsrecreatiewoningen stopt, althans moeilijker kan worden gefinancierd als gevolg van de wegvallende huisvesting van arbeidsmigranten. Het verdienmodel zou immers tot 1 januari 2026 in de lucht blijven. Tot dan zouden arbeidsmigranten mogen worden gehuisvest, als het college gebruik maakt van de mogelijkheid in het bp om het bp dienaangaande te wijzigen waardoor de huisvesting van arbeidsmigranten in het bp wordt uitgesloten. Aldus heeft LL ruimschoots (sinds uiterlijk 2018) de gelegenheid gehad om met het bedoelde verdienmodel de voorgestane hoogwaardige verblijfsrecreatiegelegenheid te realiseren.

De door de rechtbank voorgestane uitleg van de planregels leidt tevens tot een welhaast onmogelijke bedrijfsvoering. Iedere wijziging van het aantal verblijfsrecreanten zou immers onmiddellijk gevolgen hebben voor het aantal legaal verblijvende arbeidsmigranten.
Gelet op het voorgaande ligt het belang van LL dus in een stokkende ontwikkeling van het park, een vrijwel onmogelijke bedrijfsvoering en mogelijk in het voorkomen van een faillissement.

Het belang van de gemeenteraad is reeds beschreven. Bij de planvaststelling heeft de gemeenteraad expliciet overwogen dat arbeidsmigranten mogen worden gehuisvest tot 1 januari 2026, ter financiering van de rest van het park.

Het college is belanghebbend vanwege de bevoegdheid om handhavend op te treden in geval van overtreding van de planregels. Vanwege het rechtszekerheidsbeginsel moet immers in beginsel ervan worden uitgegaan dat de naleving van wettelijke voorschriften wordt afgedwongen.

Wat de afweging van de belangen betreft in de sleutel van de onevenredigheid, zijn er dus enerzijds de hierboven genoemde negatieve gevolgen voor LL bij de uitleg van de planregels zoals de rechtbank voorstaat. Anderzijds het belang van handhaving van de naleving van wettelijke voorschriften voor de betrokken bestuursorganen. En op de achtergrond het nauwelijks aanwezige belang van derden. Alle belangen afwegend ontstaat geen onevenredige situatie door vaststelling van de beleidsregel. Door toepassing van deze beleidsregel wordt, naast het scheppen van rechtszekerheid, tevens een geleidelijke overgang tot stand gebracht naar de in het bestemmingsplan

neergelegde eindsituatie die geldt per 1 januari 2026: LL zonder de huisvesting van arbeidsmigranten.

6. Beleidsregel

Bij de toepassing van de artikelen 1.48, 4.1 en 4.5.2 van het bp worden de volgende beleidsregels gehanteerd als bedoeld in artikel 4:81 Awb in combinatie met artikel 1:3, vierde lid Awb.

6.1 Aard van de (hoofd)functie

De hoofdfunctie impliceert naar zijn aard kort verblijf (in de regel maximaal twee aaneengesloten weken) voor verblijfsrecreanten. Dit in tegenstelling tot de aard van de ondergeschikte functie 'huisvesting arbeidsmigranten'. Deze functie ziet qua aard op lang(er) verblijf. Dit betreft een periode van in de regel minimaal 12 aaneengesloten weken waardoor het verloop van arbeidsmigranten veel minder groot is dan van verblijfsrecreanten. Wat betreft de herkenning van de hoofdfunctie maakt dit echter geen verschil. Daardoor vormt de aard van de (hoofd)functie geen belemmering voor de vaststelling dat sprake is van ondergeschiktheid.

6.2 Omvang van de (hoofd)functie

Het gaat hier om een criterium dat tot uitdrukking komt in de fysieke ruimte die de (hoofd)functie in beslag neemt. Om recht te doen aan de begripsomschrijving van "ondergeschikte functie" en daarbij rekening houdend met de belangen van de betrokkenen, wordt met deze beleidsregel een geleidelijke overgang bewerkstelligd naar een situatie zonder huisvesting van arbeidsmigranten. Dit gebeurt door het geoorloofde aantal slaapplaatsen voor arbeidsmigranten afhankelijk te maken van het aantal slaapplaatsen voor verblijfsrecreanten, gedurende vier perioden. Deze afhankelijkheid is uitgedrukt in een percentage van het aantal aanwezige aantal slaapplaatsen voor verblijfsrecreanten. Op deze wijze heeft LL voor een groot deel zelf in de hand hoeveel arbeidsmigranten nog mogen worden gehuisvest. Het realiseren van meer slaapplaatsen voor verblijfsrecreanten heeft immers tot gevolg dat meer arbeidsmigranten mogen worden gehuisvest.

In schema:

Periode	**Aantal slaapplaatsen verblijfsrecreanten**	**Maximaal aantal slaapplaatsen arbeidsmigranten**
Tot 1 jan. 2024	480	300 (62,5% van 480)
1 jan. 2024 tot 1 jan. 2025		50% van het aantal slaapplaatsen voor verblijfsrecreanten met een maximum van 300
1 jan. 2025 tot 1 jan. 2026		25% van het aantal slaapplaatsen voor verblijfsrecreanten met een maximum van 300
Na 1 jan. 2026		nul

6.3 Verschijningsvorm van de (hoofd)functie

Met dit aspect wordt de fysieke uitstraling bedoeld. Voor de omgeving is de aanwezigheid van de functie 'huisvesting arbeidsmigranten' nauwelijks zichtbaar en herkenbaar. De huisvesting van de arbeidsmigranten moet namelijk ingevolge artikel 4.5.2, onder a van de planregels fysiek gescheiden zijn van het terrein waarop de recreanten verblijven. Feitelijk is dat ook het geval.

6.4 Activiteit (functie) van zeer beperkte ruimtelijke omvang

Dit criterium houdt in dat de activiteit (dat wil zeggen de functie) van zeer beperkte ruimtelijke omvang moet zijn. Die omvang mag er vervolgens niet toe leiden dat de hoofdfunctie qua aard, omvang en verschijningsvorm niet meer herkenbaar is. De hier voorgestane invulling van deze aspecten laat deze herkenbaarheid onverlet.
Resteert de vraag of dan nog steeds sprake is van een feitelijk "zeer beperkte ruimtelijke omvang", in vergelijking met de ruimte die de functie "verblijfsrecreatie en training" aan plaats in beslag neemt. Het ruimtebeslag van de functie 'huisvesting arbeidsmigranten', is feitelijk momenteel circa 20% van de oppervlakte die de functie 'verblijfsrecreatie en training' in beslag neemt. In dit geval kan dat in redelijkheid als van 'zeer beperkte omvang' worden beschouwd. Dit ook omdat het aantal slaapplaatsen voor arbeidsmigranten met ingang van 1 januari 2025 moet worden teruggebracht als het vereiste aantal verblijfsrecreantenplaatsen niet aanwezig is. En omdat de ruimtelijke uitstraling van deze omvang nauwelijks aanwezig is.