deKONING VERGOUWENadvocaten

PER FALK COURIER

Gemeente Teylingen

T.a.v. de gemeenteraad

Postbus 149

2215 ZJ Voorhout

Tevens per email: gemeenteraad@raadteylingen.nl; gemeente@teylingen.nl

Amsterdam, 28 juni 2023

AANVRAAG HERZIENING / VASTSTELLING BESTEMMINGSPLAN EX ARTIKEL 3.9 Wro

Onderwerp : MPloyment Housing B.V. / aanvraag herziening / vaststelling bestemmingsplan Teylingen

Onze referentie : D20190779

Geachte raad van de gemeente Teylingen,

Namens MPloyment Housing B.V., statutair gevestigd te Hillegom en kantoorhoudende aan de [redacted] (hierna te noemen: Mployment),[1] alsmede namens [redacted], EU-arbeidsmigrant (afkomstig uit [redacted]), tevens huurder/bewoner van een kamer van voornoemd huisvestingsbedrijf, doe ik u een aanvraag dan wel verzoek toekomen in de zin van artikel 3.9 van de Wet ruimtelijke ordening (hierna: Wro) om vaststelling dan wel herziening van het bestemmingsplan "Dorp Voorhout", meer specifiek van artikel 1.97 in combinatie

[1] Mployment is een bedrijfsmatige huisvester en een SNF-gecertificeerd bedrijf wat betekent dat alle huisvesting die Mployment bedrijfsmatig biedt, voldoet aan de SNF-normen.

met artikel 1.58 van voornoemd bestemmingsplan,[2] wegens strijd met de Dienstenrichtlijn[3] en artikel 49 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU), alsmede het vrij verkeer van werknemers ex artikel 45 VWEU.

De planregels / uitsluiting huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in woningen

Artikel 1.97 van het bestemmingsplan "Dorp Voorhout" bepaalt dat onder een 'woning' of 'wooneenheid' moet worden verstaan *"een complex van ruimten, dat blijkens zijn indeling en inrichting bestemd is voor huisvesting van niet meer dan één huishouden"*.

Het begrip huishouden is nader gedefinieerd in artikel 1.58 van het bestemmingsplan "Dorp Voorhout". Op grond van dit artikel dient er onder het begrip 'huishouden' het volgende te worden verstaan:

"persoon of groep van personen, die een huishouding voert, waarbij sprake is van onderlinge verbondenheid en continuïteit in de samenstelling ervan; bedrijfsmatige kamerverhuur wordt hieronder niet begrepen".

Met voorgaande planregels van het bestemmingsplan - wat aldus een kamerbewoningsverbod inhoudt - wordt aldus een nadere aanscherping gegeven van de woonbestemmingen die in het bestemmingsplan voorkomen. Een woning wordt namelijk specifieker bestemd voor het wonen door een huishouden.

Met voorgaande planregels wordt echter de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten op gronden die bestemd zijn voor "wonen' uitgesloten. Het is namelijk vaste rechtspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State dat bij tijdelijke (shortstay en midstay) arbeidsmigranten juist niet wordt voldaan aan de voorwaarden van een huishouden vanwege het veelal ontbreken van onderlinge verbondenheid en continuïteit in de samenstelling.[4] Aldus vindt

---

[2] Onderhavig verzoek ex artikel 3.9 Wro ziet op het bestemmingsplan "Dorp Voorhout" en de voornoemde regels van dat bestemmingsplan. De gemeente Teylingen heeft echter corresponderende bepalingen opgenomen voor de woonbestemmingen in de overige bestemmingsplannen van de kernen Voorhout, Sassenheim en Warmond, zodat onderhavige overwegingen mutatis mutandis hetzelfde opgaan voor de corresponderende bepalingen in de overige bestemmingsplannen. Het gaat hierbij, voor zover Mployment kan nagaan, om de volgende bestemmingsplannen: Sassenheim-Oost (art. 1.117 jo. art. 1.66), Sassenheim-Centrum (art. 1.113 jo. 1.66), Sassenheim-Zuid (art. 1.106 jo. 1.64), Sassenheim-West (art. 1.104 jo. 1.56), Sassenheim-Noord en Buurtschap Teijlingen (art. 1.104 jo art. 1.61), Voorhout-Oost (art. 1.105 jo. 1.61), Kom Warmond 2009 (art. 1.84 jo. 1.38), Kom Warmond 1e herziening (art. 1.63 jo. art. 1.43), Kom Warmond 2e herziening (art. 1.60 jo. art.1.41), Groot Seminarie Warmond (art. 1.70 jo art.1.47) en Buitengebied Teylingen (art. 1.126 jo. art. 1.60).

[3] 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).

[4] ECLI:NL:RVS:2007:BA4193 en ECLI:NL:RVS:2017:3017

door middel van het aanscherpen van de begrippen "woning" en "huishouden" zoals dat thans wordt gedaan in het bestemmingsplan Dorp Voorhout, regulering plaats van de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in de vorm van een kamerverhuurverbod.

Deze vorm van reguleren via de bestemmingsplannen, wordt ook genoemd in de "Handreiking huisvesting van arbeidsmigranten" van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties van augustus 2021 (hierna Handreiking van het Ministerie).[5] Deze Handreiking is opgesteld naar aanleiding van het rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder leiding van Emile Roemer van 30 oktober 2020 *"Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om Misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan"* (hierna: Rapport Roemer).[6] Zo wordt in paragraaf 2.2.1 (p. 18) het volgende over deze regulering via bestemmingsplannen gesteld in de Handreiking van het Ministerie (onderstreping gemachtigde):

"Een redelijk laagdrempelige manier van sturen op de huisvesting van arbeidsmigranten met het bestemmingsplan die inmiddels door veel gemeenten wordt toegepast, is het aanscherpen van het begrip 'wonen'. De aanscherping houdt in dat een woning specifieker wordt bestemd voor het wonen door een huishouden, waarmee kamerverhuur en huisvesting van arbeidsmigranten wordt uitgesloten.

(...)

Door het 'wonen' te koppelen aan een 'woning' en 'bewoning door een huishouden' wordt het gebruik van een reguliere woning met een woonbestemming voor de huisvesting van arbeidsmigranten ingeperkt. Door de term 'huishouden' wordt het verstrekken van logies van arbeidsmigranten immers uitgesloten. Het onderscheid tussen het wonen in een woning door een huishouden of huisvesting van arbeidsmigranten is het wel of niet sprake zijn van een vast samenlevingsverband. Bij arbeidsmigranten ontbreekt een vast samenlevingsverband".

Door middel van sturing op de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten via het bestemmingsplan, geeft de gemeente eveneens uitvoering aan het in de (HLT-brede) Beleidsregel "Ruimtelijke Randvoorwaarden logiesgewijze huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten Duin- en Bollenstreek" opgenomen uitgangspunt dat huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in woningen niet is toegestaan.[7] Zo staat namelijk in artikel 3 aangaande de uitgangspunten van het beleid: *"De logiesgewijze huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten vindt niet plaats binnen gebouwen met de bestemming Wonen."*

---

[5] https://www.volkshuisvestingnederland.nl/documenten/publicaties/2021/07/28/handreiking-huisvesting-arbeidsmigranten

[6] Dit Rapport Roemer is het resultaat van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten, wat in opdracht van het Kabinet onderzoek heeft gedaan naar de kwetsbare positie van arbeidsmigranten.

[7] Zie artikel 3 van de beleidsregel, gepubliceerd op 3 augustus 2022, Gemeenteblad 2022, nr. 347095.

Met het voorgaande staat vast dat met de beperking in onderhavige bestemmingsplanvoorschriften, waarbij een woning alleen beschikbaar is voor een huishouden, specifiek wordt beoogd om de huisvesting van arbeidsmigranten in woningen tegen te gaan. Met het bestemmingsplan "Dorp Voorhout" wordt aldus de huisvesting van arbeidsmigranten in woningen juridisch-planologisch uitgesloten.

In de praktijk tevens een absoluut verbod op de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten

Naast bovenstaand verbod op de (bedrijfsmatige) huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in woningen, is in de praktijk tevens sprake van een (nagenoeg) absoluut verbod op de (bedrijfsmatige) huisvesting van arbeidsmigranten, ongeacht of het nu om woningen of andere locaties gaat.

Voor zover de raad in het kader van de beoordeling van onderhavig verzoek in de zin van artikel 3.9 Wro, stelt dat er genoeg andere legale mogelijkheden zijn voor de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten en steun voor dit standpunt zou ontlenen aan de uitspraak van de voorzieningenrechter van de rechtbank Amsterdam van 1 december 2022 (zaaknummers SGR 22/6032 en SGR 22/6031, gewezen in een handhavingsprocedure van Mployment tegenover de gemeente Lisse), alwaar de voorzieningenrechter in het kader van haar oordeel over de strijd met het EU-recht (meer in het bijzonder het vrij verkeer van werknemers)[8], ten onrechte mede van belang heeft geacht dat onderhavige planregels alleen betrekking hebben op woningen en dat er beleid[9] wordt gevoerd dat erop is gericht om binnen de gemeente arbeidsmigranten te huisvesten in leegstaande kantoren en voormalige agrarische gebouwen, geldt het volgende.

Uit diverse raadsbrieven van de Gemeente Teylingen blijkt namelijk dat de doelmatigheid van de beleidsregel (het voorzien in legale huisvestingsplekken op gewenste locaties) onvoldoende is. Zo wordt al in het opiniërend raadsvoorstel van 16 april 2019 (**productie 1**, zie gemarkeerde gedeeltes) door het college van Teylingen erkend dat de huidige beleidsregel te weinig mogelijkheden biedt: "*In 2018 heeft het college de beleidsregel 'ruimtelijke randvoorwaarden logiesgewijze huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten Duin- en Bollenstreek' vastgesteld. Gebleken*

[8] De voorzieningenrechter is in die uitspraak niet toegekomen aan een inhoudelijke bespreking van de aangevoerde strijd met de Dienstenrichtlijn, omdat de voorzieningenrechter van oordeel was dat de Dienstenrichtlijn niet van toepassing is.
[9] Het gaat hier om de eerdergenoemde beleidsregel "Ruimtelijke Randvoorwaarden logiesgewijze huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten Duin- en Bollenstreek" (hierna: de beleidsregel of het beleid).

is dat deze beleidsregel tot op heden onvoldoende mogelijkheden biedt voor de opgave die er ligt" (onderstreping gemachtigde)

In de raadsbrief van 21 december 2021 (**productie 2**, zie gemarkeerde gedeeltes) van de gemeente Teylingen wordt benadrukt dat in de Duin- en Bollenstreek *"al jaren een structureel tekort is aan legale huisvestingsplekken"*, en dat *"in de periode van het genoemde Convenant en in de periode daarna er structureel onvoldoende logiesplaatsen beschikbaar [zijn] gekomen"*, alsmede ten aanzien van initiatieven vanuit de praktijk, dat "*de betrokken bollenstreekgemeenten met enige regelmaat dergelijke verzoeken en vragen [hebben] gekregen, waarbij steeds is gebleken dat hier op basis van de beleidsregel niet in kon worden voorzien.*" (Onderstrepingen gemachtigde)

De ondoelmatigheid van het beleid staat met het voorgaande reeds vast.

In reactie op de door het college en de raad van Teylingen vastgestelde ondoelmatigheid van het beleid inzake de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten, is de beleidsregel per 3 augustus 2022 aangepast in die zin dat de mogelijkheden voor huisvestingsplekken voor tijdelijke arbeidsmigranten zijn uitgebreid in het werkingsgebied GOM. In het werkingsgebied GOM was het beleid gericht op de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in (vrijkomende) agrarische bedrijfswoningen en in karakteristieke of monumentale voormalige agrarische bebouwing. Nadat aldus, zie de hiervoor genoemde raadsbrieven, is vastgesteld dat de tot dan toe geldende legale mogelijkheden conform de beleidsregel bij lange na niet voldoende zijn om het tekort aan huisvestingsplekken te compenseren, is in het bestuurlijk overleg ruimtelijke ordening Greenport (BO RO Greenport) besloten 'opdracht te geven de Beleidsregel rond huisvesting op het erf aan de hand van praktijkervaringen te evalueren en bij te stellen', zo blijkt uit de hiervoor genoemde raadsbrief van 21 december 2021. Dit heeft ertoe geleid dat de huisvestingsmogelijkheden voor tijdelijke arbeidsmigranten in het werkingsgebied GOM is uitgebreid waardoor thans ook huisvesting in bestaande agrarische bedrijfsgebouwen bij bestaande agrarische bedrijven en in niet-agrarische bedrijfsgebouwen bij bestaande niet-agrarische bedrijven mogelijk is. De wijziging van de beleidsregel is aan de raad kenbaar gemaakt in de raadsbrief van 12 juli 2022 (**productie 3**).

Echter de voorwaarde voor deze nieuwe huisvestingsmogelijkheden in het GOM-gebied, is dat de arbeidsmigranten dan dus wel werkzaam moeten zijn bij voornoemde bedrijven. Ze worden dus gehuisvest op het terrein van het bedrijf alwaar ze werkzaam zijn en de huisvesting is zodoende

noodzakelijk voor de bedrijfsvoering van het bedrijf (zie voorwaarde 1 en 5 ten aanzien van deze nieuwe huisvestingsmogelijkheid in artikel 5.3 van de beleidsregel).

Door bovenstaande voorwaarde aan voornoemde uitbreiding te verbinden, biedt de uitbreiding voor een grote groep huisvesters echter geen soelaas. Het biedt namelijk op voorhand geen huisvestingsmogelijkheden voor huisvesters die niet actief zijn voor arbeidsmigranten ten behoeve van de agrarische sector en voor huisvesters die niet specifiek de huisvesting verzorgen voor één bepaald bedrijf. Mployment is een dergelijke huisvester die geen gebruik kan maken van deze uitbreidingsmogelijkheden. Mployment verzorgt namelijk de huisvesting voor arbeidsmigranten die voornamelijk in de regio werkzaam zijn en niet specifiek voor 1 bedrijf. Daarnaast zijn deze arbeidsmigranten werkzaam in alle sectoren zoals de logistiek, foodsector en de bouwsector. Voor bedrijfsmatige huisvesters als Mployment, doet deze uitbreidingsmogelijkheid in het GOM-gebied dus niets af aan de eerder door het college vastgestelde ondoelmatigheid van de beleidsregel.

Dat ook de uitbreiding van huisvestingsmogelijkheden in het GOM-gebied zoals dat met de aanpassing van de beleidsregel van 3 augustus 2022 is bewerkstelligd, niet tot een noemenswaardige oplossing heeft geleid, blijkt uit het feit dat in het Raadsvoorstel besluitvormend, waarmee de raad heeft ingestemd in haar vergadering van 15 december 2022 (**productie 4**), opnieuw wordt vastgesteld dat *"er onvoldoende legale huisvesting [is] die voldoet aan SNF-normen"*. Benadrukt en erkend wordt dat *"een leefbare omgeving en voldoende huisvesting voor álle inwoners belangrijk [is]"*.

Met het voorgaande staat de blijvende ondoelmatigheid van de beleidsregel vast. De beleidsregel biedt onvoldoende legale mogelijkheden. Dit betekent dat bedrijfsmatige huisvesters zoals Mployment en de tijdelijke arbeidsmigranten niet alleen belemmeringen ondervinden als gevolg van onderhavig kamerverhuurverbod voor woningen, waardoor tijdelijke arbeidsmigranten niet in woningen kunnen worden gehuisvest, maar eveneens ernstige belemmeringen ondervinden ten aanzien van andere - wel gewenste – locaties dan woningen. Gelet op de ondoelmatigheid van het beleid ten aanzien van de legale huisvestingsmogelijkheden, is voor een grote groep bedrijfsmatige huisvesters en derhalve ook voor een grote groep tijdelijke arbeidsmigranten, in de praktijk sprake van een nagenoeg absoluut verbod.

Het voorgaande wordt des te meer prangend gelet op het huidige schrijnende en steeds toenemende tekort aan huisvestingslocaties. Dit blijkt alleen al uit het rapport van Decisio van 30

april 2021.[10] Nu naast het al bestaande verbod op de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in woningen, het beleid inzake de huisvesting van deze arbeidsmigranten op andere locaties dan woningen ondoelmatig blijkt te zijn, wordt aldus ten aanzien van tijdelijke arbeidsmigranten ernstig tekortgeschoten in de op uw raad rustende grondwettelijke plicht om het recht op adequate huisvesting te bevorderen (zie ook hierna).[11]

Daar komt bij dat uit voornoemde raadsbrieven eveneens dus blijkt, dat initiatieven uit de praktijk op andere dan in het beleid genoemde locaties regelmatig worden afgewezen (omdat ze niet passen binnen het beleid). Voorts blijkt ook uit de handhavingspraktijk dat het college eveneens niet bereid is om af te wijken van het bestemmingsplan ten aanzien van woningen. Steevast wordt namelijk al vanaf het voornemen tot handhaven aangegeven dat het bestemmingsplan geen mogelijkheden biedt tot legalisatie en dat er ook geen bestuurlijke bereidheid is om over te gaan tot legalisatie. Dit is uiteraard het gevolg van het in de eerder genoemde beleidsregel opgenomen uitgangspunt dat huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in panden met de bestemming 'Wonen' niet is toegestaan. Het gevolg is dat het tekort aan huisvesting voor EU-arbeidsmigranten schrijnend blijft groeien.

Belangrijk in dit verband is dat de raad met het eerdergenoemde Raadsvoorstel Besluitvormend d.d. 15 december 2022, heeft ingestemd met de Voortgang van het programma arbeidsmigranten en de acties en bijbehorende inzet in fase 2 die zien op een integrale aanpak van de huisvesting van arbeidsmigranten. Daarbij heeft de raad ook ingestemd met het aangaan van meer en duurzame samenwerking met alle partijen die betrokken zijn bij de huisvesting van arbeidsmigranten, waaronder bedrijfsmatige huisvesters (zie paragraaf 5.1 van dit Voortgangsprogramma, waarin het belang van investeren in duurzame en toekomstbestendige samenwerkingsverbanden wordt benadrukt).

Mployment stuurt al jarenlang aan op een dergelijke samenwerking, zo ook laatst nog via de wethouder. Mployment krijgt steeds nul op het rekest, onder het mom van voldoende alternatieve legale huisvesting. Ook de voorzieningenrechter is hier ten onrechte van uitgegaan in de genoemde uitspraak van 1 december 2022 ten aanzien van de gemeente Lisse. Mployment ziet zich daarom genoodzaakt om onderhavige aanvraag ex artikel 3.9 Wro te doen.

---

[10] Decisio, 'Arbeidsmigranten in de Greenport Duin- en Bollenstreek', 30 april 2021, paragraaf 3.2.3, https://greenportdb.nl/wp-content/uploads/2021/10/Arbeidsmigranten-in-de-Greenport-Duin-en-Bollenstreek-definitieve-rapportage-30-april-2021.pdf

[11] Zie artikel 22 tweede lid van de Grondwet.

Onderhavig verbod op de (bedrijfsmatige) huisvesting van arbeidsmigranten in woningen, is in strijd met de Dienstenrichtlijn en artikel 49 VWEU en het vrij verkeer van werknemers ex artikel 45 VWEU. Door dit verbod wordt de (bedrijfsmatige) huisvesting van EU-arbeidsmigranten onevenredig belemmerd en worden tijdelijke EU-arbeidsmigranten in het bijzonder nadelig getroffen ten opzichte van nationale werknemers. Voor deze beperking die voortvloeit uit onderhavige planregels, bestaat geen rechtvaardiging, mede nu in de praktijk sprake is van een nagenoeg absoluut verbod op de (bedrijfsmatige) huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten.

Strijd met de Dienstenrichtlijn

Toepasselijkheid Dienstenrichtlijn

De Dienstenrichtlijn is van toepassing op voorschriften die de toegang tot een activiteit in verband met diensten specifiek regelen dan wel op de uitoefening van de dienstenactiviteit specifiek van invloed zijn. Dit betekent dat ook voorschriften inzake ruimtelijke ordening daaronder kunnen vallen voor zover zij een beperking (kunnen) vormen voor de vrijheid van vestiging van dienstenverrichters. (zie arrest Hof van Justitie EU 30 januari 2018, ECLI:EU:C:2018:44 r.o. 124 (Visser Vastgoed)).

Het Hof van Justitie heeft in voornoemd Visser Vastgoed-arrest – bij bovengenoemd oordeel ook de doelstelling van de Dienstenrichtlijn van belang geacht. De Dienstenrichtlijn moet namelijk leiden tot het opheffen van belemmeringen teneinde bij te dragen aan de verwezenlijking van een echte interne dienstenmarkt. In de literatuur wordt daarbij voor de toepasselijkheid van de Dienstenrichtlijn, veelal gewezen op het effect van de regeling in kwestie op de uitoefening van de dienstenactiviteit en benadrukt dat het niet zozeer gaat om de kwalificatie van de maatregel (zoals een voorschrift van ruimtelijke ordening). Zo stelt Botman[12] (onderstreping gemachtigde):

"Deze uitleg van het Hof sluit mijns inziens goed aan bij de vaste rechtspraak in het kader van de vrijheid van vestiging en het vrije dienstenverkeer, inhoudende dat elke *maatregel die de toegang tot de markt (ongunstig) kan beïnvloeden, een beperking vormt. Het Hof kijkt in beginsel niet naar de kwalificatie van de maatregel of de adressaat. Het achterliggende motief of de doelstelling van de regeling is evenmin relevant. Het effect van de regeling is bepalend."*

[12] Mr. dr. M.R. (Marleen) Botman, 'Dienstenrichtlijn 2.0: bestemming bereikt? Een analyse van het arrest Visser Vastgoed/Appingedam', *Tijdschrift voor Omgevingsrecht*, 2018, nr. 1, p. 15 en 16.

Het verbod op het huisvesten van arbeidsmigranten in woningen, zoals voortvloeiende uit onderhavige planregels, is, hoewel het een voorschrift van ruimtelijke ordening betreft, een regel die naar zijn aard niet op dezelfde wijze geldt voor personen die een dienstenactiviteit, bestaande uit het bedrijfsmatig huisvesten van arbeidsmigranten, verrichten, als voor natuurlijke personen die als particulier handelen. Het is derhalve geen voorschrift als bedoeld in overweging 9 van de Dienstenrichtlijn, maar regelt juist specifiek de toegang tot deze dienstenactiviteit dan wel heeft specifieke invloed op de uitoefening daarvan. Daartoe geldt het volgende.

Onderhavige planregels betreffen een aanscherping waardoor een woning specifieker wordt bestemd voor het wonen door één huishouden en daarmee de uitsluiting van de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten. Het begrip 'huishouden' is in artikel 1.58 van het bestemmingsplan "Dorp Voorhout" nader gedefinieerd. Op grond van dit artikel dient er zoals gezegd onder het begrip 'huishouden' te worden verstaan:

"persoon of groep van personen, die een huishouding voert, waarbij sprake is van onderlinge verbondenheid en continuïteit in de samenstelling ervan; bedrijfsmatige kamerverhuur wordt hieronder niet begrepen".

In de planregels is dus uitdrukkelijk bepaald dat bedrijfsmatige kamerverhuur niet valt onder het begrip 'huishouden' en dus nooit kan plaatsvinden in woningen en aldus juridisch-planologisch wordt uitgesloten in woningen dan wel op gronden met de bestemming 'wonen'. Het artikel is daarmee specifiek gericht op bedrijfsmatige kamerverhuurders zoals huisvesters van tijdelijke arbeidsmigranten. Zie in gelijke zin de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 1 februari 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:419, r.o. 7.4) alwaar het ging om een planregel die specifiek gericht was op horecabedrijven en daarmee volgens de Afdeling een eis was die naar zijn aard niet op dezelfde wijze geldt voor personen die een dienstenactiviteit, bestaande uit het bedrijfsmatig huisvesten van arbeidsmigranten, verrichten, als voor natuurlijke personen die als particulier handelen. Zo heeft de Afdeling overwogen (onderstrepingen gemachtigde):

"Artikel 4.1 van de planregels wijzigt, voor zover hier van belang, de begripsbepaling voor het begrip "horecabedrijf" van alle bestemmingsplannen, uitwerkingsplannen en wijzigingsplannen binnen het plangebied. Nu het hier gaat om een artikel dat specifiek gericht is op horecabedrijven, is er sprake van een eis die naar zijn aard niet op dezelfde wijze geldt voor personen die een dienstenactiviteit, bestaande uit het huisvesten van arbeidsmigranten, verrichten, als voor natuurlijke personen die als particulier handelen. Naar het oordeel van de Afdeling is derhalve geen sprake van een situatie als bedoeld in overweging 9 van preambule van de Dienstenrichtlijn, zoals de raad stelt, waardoor artikel 4.1 van de planregels wel aan de Dienstenrichtlijn getoetst dient te worden."

Aan het voorgaande doet niet af dat het in de genoemde uitspraak van de Afdeling van 1 februari 2023 ging om een horecabestemming en in onderhavig geval gaat om een woonbestemming. Onderhavige woonbestemming is namelijk afhankelijk van de invulling van het begrip 'huishouden'. Juist de begripsbepaling voor het begrip 'huishouden' kent een uitsluiting die specifiek gericht is op bedrijfsmatige kamerverhuurders en waarmee aldus woonverblijf in de vorm van bedrijfsmatige kamerverhuur wordt uitgesloten. Daarmee is sprake van een eis die een nadere invulling geeft aan de woonbestemming en die naar zijn aard niet op dezelfde wijze geldt voor personen die een dienstenactiviteit, bestaande uit het huisvesten van arbeidsmigranten, verrichten, als voor natuurlijke personen die als particulier handelen. Immers deze nadere aanscherping in de begripsbepaling van het begrip 'huishouden' heeft geen enkele invloed op natuurlijke personen die als particulier handelen, omdat zij niet bedrijfsmatig handelen en bewoning in dat geval doorgaans plaatsvindt door één huishouden. Zij worden met andere woorden niet geraakt door het kamerverhuurverbod wat het gevolg is van deze aanscherping van het begrip 'huishouden'.

De aanscherping van het begrip 'huishouden' heeft daarentegen wel degelijk specifieke invloed op de uitoefening van activiteiten door bedrijfsmatige huisvesters. Tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten vindt namelijk altijd plaats door middel van bedrijfsmatige huisvesters (zie ook hierna in het kader van vrij verkeer van werknemers, dit blijkt uit diverse rapporten en onderzoeken). Daarbij wordt benadrukt dat kamerverhuur ook door de planwetgever als een vorm van wonen is aangemerkt, gelet op de omschrijving van het begrip 'kamerverhuurbedrijf' in artikel 1.59 van het bestemmingsplan, zodat elke beperking daarvan ten aanzien van woningen per definitie invloed heeft op de activiteiten van dergelijke bedrijfsmatige huisvesters. Het effect van onderhavige planregeling is dan ook dat bedrijfsmatige huisvesters bij de uitoefening van hun dienstenactiviteit bestaande uit het bedrijfsmatig huisvesten van tijdelijke arbeidsmigranten, tegen het kamerverhuurverbod aanlopen waardoor woningen bij voorbaat zijn uitgesloten voor het verrichten van hun dienstenactiviteit. Woonverblijf in de vorm van bedrijfsmatige kamerverhuur is aldus niet mogelijk op gronden met de bestemming 'wonen'.

Daar komt bij dat ook het beleid in de gemeente Teylingen erop gericht is om de huisvesting van arbeidsmigranten niet te laten plaatsvinden in woningen, zoals blijkt uit artikel 3 van de eerder genoemde beleidsregel.

De planregels zijn dan ook naar hun aard gericht op de regulering van bedrijfsmatige groepshuisvesting, waarbij de planwetgever specifiek het oog heeft gehad op de bedrijfsmatige huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten. De planologische regeling heeft zodoende dan ook

specifieke invloed op personen die een dienstenactiviteit bestaande uit het bedrijfsmatig huisvesten van arbeidsmigranten, willen ontwikkelen in woningen gelegen in het plangebied en geldt niet op dezelfde wijze voor personen die dergelijke dienstenactiviteiten niet verrichten en handelen als particulier. Van een generieke regeling in de zin van overweging 9 van de Dienstenrichtlijn is derhalve geen sprake. De voorzieningenrechter heeft het voorgaande miskend in de eerder genoemde uitspraak van 1 december 2022 zoals gewezen in een eerdere handhavingszaak van Mployment tegen de gemeente Lisse (zaaknummers SGR 22/6032 en SGR 22/6031).

Subsidiair, indien geoordeeld zou moeten worden dat de Dienstenrichtlijn inderdaad niet van toepassing is op ruimtelijke voorschriften, wordt een rechtstreeks beroep gedaan op artikel 49 VWEU inzake de vrijheid van vestiging. Materieel komen de criteria met elkaar overeen.

Territoriale beperking ex artikel 15 lid 2 Dienstenrichtlijn

Met het voorgaande staat tevens vast dat sprake is van een territoriale beperking in de zin van artikel 15 lid 2, aanhef en onder a van de Dienstenrichtlijn. Een bestemmingsplanregeling waarbij zoals hiervoor is vastgesteld een dienstenactiviteit wordt gereguleerd of daarop van specifieke invloed is, is namelijk per definitie territoriaal. Het bestemmingsplan 'Dorp Voorhout' wijst met de planregels die neerkomen op een verbod op de (bedrijfsmatige) huisvesting van arbeidsmigranten in woningen, de geografische gebieden/locaties aan alwaar een bedrijfsmatige huisvester van tijdelijke arbeidsmigranten aldus geen dienstenactiviteiten kan verrichten.[13]

Subsidiair is in het kader van het beroep op artikel 49 VWEU inzake de vrijheid van vestiging, tevens sprake van een belemmering in de uitoefening van de vrijheid van vestiging als gevolg van het verbod op bedrijfsmatige kamerverhuur in woningen. Deze belemmering wordt vergroot doordat in de praktijk tevens sprake is van een nagenoeg absoluut verbod op de (bedrijfsmatige) huisvesting van arbeidsmigranten, ongeacht of het nu om woningen of andere locaties gaat, gelet op de hiervoor genoemde ondoelmatigheid van de beleidsregel.

Geen motivering dat voldaan is aan de voorwaarden van artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn

De raad heeft niet in het vaststellingsbesluit dan wel in de toelichting op het bestemmingsplan "Dorp Voorhout", gemotiveerd dat onderhavige beperking dan wel belemmering van de vrijheid van

[13] Zie in gelijke zin prof. mr. A.G.A. (Tonny) Nijmeijer, Dienstenrichtlijn en bestemmingsplan, *TO* 2018, nr. 1, paragraaf 3.3.

vestiging van de dienstenverrichter gerechtvaardigd kan worden. Met andere woorden: niet is gemotiveerd dat aan de voorwaarden van artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn wordt voldaan.[14]

Artikel 15 lid 3 van de Dienstenrichtlijn luidt:

"3. De lidstaten controleren of de in lid 2 bedoelde eisen aan de volgende voorwaarden voldoen:

a) Discriminatieverbod: de eisen maken geen direct of indirect onderscheid naar nationaliteit of, voor vennootschappen, de plaats van hun statutaire zetel;

b) Noodzakelijkheid: de eisen zijn gerechtvaardigd om een dwingende reden van algemeen belang;

c) Evenredigheid: de eisen moeten geschikt zijn om het nagestreefde doel te bereiken; zij gaan niet verder dan nodig is om dat doel te bereiken en dat doel kan niet met andere, minder beperkende maatregelen worden bereikt."

Reikwijdte onderbouwingsplicht

Bij een verzoek om herziening van het bestemmingsplan in de zin van artikel 3.9 Wro gaat het om een verdergaande onderbouwingsplicht dan in het geval sprake zou zijn van een exceptieve toetsing. De raad dient in het geval van een aanvraag/verzoek om herziening bestemmingsplan wegens strijd met artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn, de gestelde beperking te onderbouwen aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. Zie daartoe bijvoorbeeld de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 15 maart 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:1020). In die uitspraak ging het om een toets aan de Dienstenrichtlijn in het kader van een exceptieve toetsing. De Afdeling geeft vervolgens het verschil in de onderbouwingsplicht weer bij een beperking in het kader van een exceptieve toetsing en bij een beperking in het kader van een verzoek om herziening van het bestemmingsplan ex artikel 3.9 Wro, zie r.o. 11.3 (onderstreping gemachtigde):

" Als beargumenteerd strijd met artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn wordt aangevoerd en een motivering dat aan de in dat artikellid genoemde vereisten is voldaan ontbreekt, kan desondanks geen evidente strijd met de Dienstenrichtlijn worden aangenomen als het college (alsnog) een onderbouwing geeft dat aan de vereisten van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn is voldaan. Dit vergt echter geen onderbouwing die voldoet aan de toetsingsmaatstaf zoals die is neergelegd in de uitspraak van 24 juli 2019 ECLI:NL:RVS:2019:2569. Dit betekent dus dat de onderbouwingsplicht van het college in deze procedure niet zo ver gaat dat het de beperking moet onderbouwen aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. Geeft het college niet alsnog een onderbouwing, dan zal de planregeling buiten toepassing worden gelaten of onverbindend worden verklaard. Degene die zich op strijd met de Dienstenrichtlijn beroept staat het overigens vrij om een verzoek tot herziening

[14] Deze voorwaarden betreffen een codificatie van vaste rechtspraak van het Europese Hof van Justitie inzake de voorwaarden waaronder een beperking dan wel belemmering van fundamentele Verdragsvrijheden gerechtvaardigd kunnen worden, zie bijvoorbeeld het arrest Gebhard van het Hof van Justitie (C-55/94, r.o. 37).

van het bestemmingsplan bij de gemeenteraad in te dienen. Bij de beoordeling van een besluit van de raad naar aanleiding van zo'n verzoek zal het evidentiecriterium niet worden gehanteerd, omdat dan namelijk geen sprake is van exceptieve toetsing. De rechter toetst dan op de wijze zoals aan de orde is in de hiervoor genoemde uitspraak van 24 juli 2019".

In de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 24 juli 2019, waarnaar in de voornoemde uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 15 maart 2023 wordt verwezen, wordt het volgende overwogen ten aanzien van de onderbouwingsplicht in het kader van de voorwaarden van artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn (r.o. 1, onderstreping gemachtigde):

"De Afdeling heeft in 13.2 van de tussenuitspraak overwogen dat de raad er niet in is geslaagd om de ingenomen stelling over de effectiviteit van de brancheringsmaatregel te onderbouwen aan de hand van een analyse met specifieke gegevens. De raad heeft zich immers alleen op algemene ervaringsregels beroepen, zonder daamaast onderzoeksgegevens of andere gegevens over te leggen waarmee de gestelde gevolgen van vestigingsmogelijkheden ter plaatse van het Woonplein op de samenstelling van het winkelaanbod en de leegstand in het centrum van Appingedam aannemelijk worden gemaakt. Bij gebreke van een analyse met specifieke gegevens kon de Afdeling niet beoordelen of de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de in het plan opgenomen brancheringsregeling geschikt is om de leefbaarheid van het stadscentrum te behouden en verdere leegstand in het binnenstedelijk gebied van Appingedam te voorkomen.

In 13.3 heeft de Afdeling overwogen dat zij onder deze omstandigheden evenmin kon beoordelen of de raad redelijkerwijs heeft kunnen concluderen dat de opgenomen brancheringsregeling niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken en dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt. Gelet op het vorenstaande heeft de Afdeling in 13.4 van de tussenuitspraak geconcludeerd dat de besluiten van 19 juni 2013 en 18 februari 2016 zich, wat artikel 18, lid 18.1, respectievelijk artikel 19, lid 19.1, van de planregels betreft, niet verdragen met de Unierechtelijke eis dat het onderzoek in het kader van artikel 15, derde lid, onder c, 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) moet geschieden aan de hand van een analyse met specifieke gegevens".

Uit het voorgaande blijkt dat de raad in het kader van de onderbouwingsplicht, niet mag volstaan met een enkel beroep op ervaringsregels. In de toelichting op onderhavig bestemmingsplan wordt het verbod op (bedrijfsmatige) kamerverhuur in woningen waarmee aldus de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in woningen juridisch planologisch wordt uitgesloten, in het geheel niet gemotiveerd. Er is sterker nog, geen enkele passage gewijd aan de aanscherping van het begrip 'huishouden' en de toets aan artikel 15 lid 3 van de Dienstenrichtlijn is simpelweg nagelaten, laat staan dat dit met specifieke onderzoeksgegevens is onderbouwd. Vanuit eerdere handhavingsprocedures weet Mployment dat in dit kader door de gemeente enkel een beroep

wordt gedaan op algemene ervaringsregels waaruit zou volgen dat bedrijfsmatige kamerbewoning leidt tot een intensiever gebruik van de woning en daardoor een grotere kans op overlast waardoor de leefbaarheid in het gedring zou komen. Of deze gevolgen ook daadwerkelijk optreden en of het in het plan opgenomen verbod op de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in woningen geschikt is om deze gevolgen tegen te gaan wordt nergens onderbouwd aan de hand van een analyse van specifieke gegevens. Evenmin is met specifieke onderzoeksgegevens aangetoond dat het verbod niet verder gaat dan nodig is om het beoogde doel te bereiken en of dat doel niet met andere, minder beperkende maatregelen kan worden bereikt. Een toets aan artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn heeft zoals gezegd überhaupt in het geheel niet plaatsgevonden. Desondanks is reeds zonder analyse met specifieke gegevens aannemelijk dat niet wordt voldaan aan de voorwaarden van artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn.

Discriminatieverbod

Hoewel de planregel, inhoudende dat een woning niet gebruikt mag worden door meer dan één huishouden, in beginsel geldt ongeacht nationaliteit, is door de planregel echter wel sprake van indirecte discriminatie ten aanzien van de afnemers van bedrijfsmatige kamerverhuurders, namelijk de tijdelijke EU-arbeidsmigranten, derhalve de huurders van de betreffende kamers. Zij en daarmee tevens de bedrijfsmatige kamerverhuurders van tijdelijke arbeidsmigranten (de huisvesters) worden namelijk in het bijzonder geraakt door onderhavig verbod op huisvesting in woningen. Artikel 15 lid 3 onder a van de Dienstenrichtlijn verbiedt namelijk niet alleen directe discriminatie naar nationaliteit, maar ook indirecte discriminatie naar nationaliteit.

Gewezen wordt in dit kader op de reeds genoemde uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 1 februari 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:419). In r.o. 7.5 oordeelt de Afdeling als volgt (onderstreping gemachtigde):

"Gelet op de omstandigheid dat in de plantoelichting is opgenomen dat de mogelijkheid om internationale werknemers te huisvesten op de gronden die bestemd zijn voor "Horeca" en "Gemengd" met dit paraplubestemmingsplan juridisch-planologisch wordt uitgesloten, kan de Afdeling het niet anders begrijpen dan dat er sprake is van indirecte discriminatie. Reeds omdat de raad heeft nagelaten om deze indirect discriminerende behandeling gemotiveerd te rechtvaardigen, ziet de Afdeling geen aanleiding voor een verdere bespreking van het betoog met betrekking tot de Dienstenrichtlijn. Ten overvloede merkt de Afdeling daarbij op dat de door de raad gegeven motivering ook geen analyse met specifieke gegevens bevat, terwijl uit de rechtspraak van het Hof volgt dat de toets of de maatregelen niet verder gaan dan nodig is, en of er geen andere, minder beperkende maatregelen beschikbaar zijn, moet geschieden aan de hand van een analyse met specifieke gegevens".

De Afdeling geeft bovenstaand oordeel in haar uitspraak van 1 februari 2023 niet alleen in het kader van artikel 15 lid 3 van de Dienstenrichtlijn, maar ook in het kader van artikel 20 van de Dienstenrichtlijn (zie vanaf r.o. 7). Artikel 20 lid 1 van de Dienstenrichtlijn luidt: *"De lidstaten zien erop toe dat op de afnemer geen discriminerende eisen op grond van zijn nationaliteit of verblijfplaats van toepassing zijn."*. Ook beperkingen van het gebruik van de door dienstenverrichters aangeboden diensten worden namelijk met de Dienstenrichtlijn tegengegaan. Zo staat namelijk in considerans 92 van de Dienstenrichtlijn het volgende weergegeven:

"Bij de beperkingen van het vrije verkeer van diensten die tegen deze richtlijn indruisen, gaat het niet alleen om beperkingen die voortvloeien uit maatregelen jegens dienstverrichters, maar ook om allerlei belemmeringen van het gebruik van diensten door de afnemers, en met name de consumenten."

Evenals in de aangehaalde uitspraak van de Afdeling van 1 februari 2023 wordt ook in onderhavig geval door middel van onderhavige planregels, de mogelijkheid om tijdelijke arbeidsmigranten (bedrijfsmatig) te huisvesten op gronden die bestemd zijn voor "wonen', juridisch-planologisch uitgesloten. Eén en ander is hiervoor onder het kopje "De planregels / uitsluiting huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in woningen" duidelijk uiteengezet, zodat daarnaar ook wordt verwezen. Nu het hier veelal gaat om EU-arbeidsmigranten, kan ook in dit geval de planregeling niet anders worden begrepen dan dat er sprake is van indirecte discriminatie (zie ook hierna in het kader van de strijd met het vrij verkeer van werknemers), gelijk ook de Afdeling heeft geoordeeld in haar uitspraak van 1 februari 2023 in de vergelijkbare casus waarbij ook sprake was van een verbod op de huisvesting van arbeidsmigranten op bepaalde gronden. Ook in onderhavig geval heeft de raad nagelaten om deze indirect discriminerende behandeling gemotiveerd te rechtvaardigen en ontbreekt zoals gezegd een analyse met specifieke gegevens. De strijd met het discriminatieverbod van artikel 15 lid 3 onder a en artikel 20 van de Dienstenrichtlijn staat hiermee vast.

Noodzakelijkheid

Hoewel zoals gezegd in de plantoelichting niet wordt vermeld wat het beoogde doel is van het kamerverhuurverbod in woningen, is aannemelijk dat doelstellingen in het kader van het behouden van de leefbaarheid een dwingend vereiste van algemeen belang kan zijn.

Echter het eveneens in handhavingsprocedures tegen Mployment, genoemde belang vanuit het oogpunt van volkshuisvesting en woningonttrekking is niet een belang dat in het kader van het (opnieuw) vaststellen van een bestemmingsplan naar aanleiding van een verzoek/aanvraag om

herziening daartoe op grond van artikel 3.9 Wro, een rol kan en mag spelen. Daartoe wordt gewezen op de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 10 april 2013 (ECLI:NL:RVS:2013:BZ7648, r.o. 1.8). In die uitspraak heeft de Afdeling overwogen dat deze belangen zien op een andere afweging in het kader van de Huisvestingswet en Huisvestingsverordening. Deze afweging is niet gelijk aan de afweging die op grond van artikel 3.1 Wro plaatsvindt bij de vaststelling van een bestemmingsplan inhoudende of het vanuit ruimtelijk oogpunt aangewezen is dat een bestemming kamerbewoning (en daarmee de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten) toestaat dan wel uitsluit. Mutatis mutandis heeft hetzelfde te gelden in het kader van het (opnieuw) vaststellen van een bestemmingsplan naar aanleiding van een verzoek/aanvraag om herziening daartoe op grond van artikel 3.9 Wro. Derhalve kunnen de belangen inzake volkshuisvesting en woningonttrekking - voor zover de gemeente ook deze doelstelling zou nastreven in dit geval - in het kader van de vraag of onderhavige beperking die voortvloeit uit de planregels, voldoet aan de eisen van artikel 15 lid 3 onder b en c van de Dienstenrichtlijn inzake noodzakelijkheid en evenredigheid, niet worden beschouwd als dwingende redenen van algemeen belang op grond waarvan onderhavig verbod zou kunnen worden gerechtvaardigd.

Evenredigheid

Gelet op de bewoordingen van artikel 15 lid 3 onder c Dienstenrichtlijn, is onderdeel van de Europese evenredigheidstoets, aldus de vraag of de maatregelen niet verder gaan dan nodig is en of het door de raad nagestreefde doel (behoud leefbaarheid) ook kan worden bereikt met minder vergaande maatregelen.

Verweerder dient gelet op het voorgaande te motiveren waarom de inbreuk op voornoemde vrij verkeersbepalingen, die met het kamerverbod (en aldus het verbod op de (bedrijfsmatige) huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten) wordt gemaakt, gerechtvaardigd kan worden. Waarom is gekozen voor het meest verstrekkende middel van een kamerverbod / een verbod op meerdere huishoudens in één woning, waarmee zoals gezegd de (bedrijfsmatige) huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in woningen juridisch-planologisch wordt uitgesloten? Illustratief hiervoor is een passage uit het advies van de Afdeling Advisering van de Raad van State van 13 juli 2022 (gepubliceerd op 18 juli 2022 op de website Raad van State) inzake het opnemen van lachgas op de lijst behorende bij de Opiumwet (het lachgasverbod).[15] Hoewel het hier om een totaal ander

[15] https://www.raadvanstate.nl/actueel/nieuws/@131421/w13-22-00063-iii/

onderwerp gaat, geeft het wel treffend de verhouding weer van een nationale/lokale maatregel tot de Europese Verdragsvrijheden (paragraaf 2 onder c, onderstrepingen gemachtigde):

"Gelet op het verstrekkende karakter en de complexiteit van het algemene lachgasverbod mede door de noodzakelijke en uitgebreide uitzonderingen voor legale toepassingen van lachgas en gelet op de concrete aanbevelingen van de Commissie Risicobeoordeling, acht de Afdeling de motivering van de regering voor een algemeen verbod niet op voorhand overtuigend. Deze complexiteit zal ook gevolgen hebben voor de handhaafbaarheid van het algemene verbod, zeker gelet op de vraag in hoeverre voldoende capaciteit beschikbaar zal zijn voor een effectieve handhaving. Daarbij komt dat de noodzakelijkheid en evenredigheid van een algemeen verbod ook in het kader van de inbreuk op het vrij verkeer van goederen die met dit algemene verbod wordt gemaakt, gerechtvaardigd moet kunnen worden.

De Afdeling adviseert om in de toelichting toereikend te motiveren waarom een combinatie van minder ingrijpende maatregelen op dit moment niet voldoende is om de gestelde doelen met betrekking tot lachgas te bereiken. Daarbij dient ook te worden gemotiveerd waarom direct is gekozen voor de meest verstrekkende en complexe maatregel van een algeheel verbod met belangrijke uitzonderingen. Is daarmee beoogd vooral de onwenselijkheid van het recreatief gebruik van lachgas tot uitdrukking te brengen? Bovendien zal deze motivering ook in het kader van de rechtvaardiging van de inbreuk op het vrij verkeer van goederen een rol spelen. Indien een toereikende motivering op deze punten niet kan worden gegeven, adviseert de Afdeling af te zien van de invoering van een algemeen lachgasverbod."

Voorts wordt in dit kader gewezen op de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 22 december 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2925, r.o. 5.3) inzake de vaststelling van een bestemmingsplan:

"Er is niet gemotiveerd waarom de huisvesting van arbeidsmigranten, in welke omvang dan ook, op deze specifieke locatie ruimtelijk geheel onaanvaardbaar is. De plantoelichting gaat alleen in op de algemene situatie in het gehele buitengebied. Uit de stukken blijkt niet dat voor dit specifieke perceel mogelijkheden om gebruik te blijven toestaan - zoals een positieve bestemming, het toestaan van minder dan twaalf arbeidsmigranten, een uitsterfregeling of bijvoorbeeld persoonsgebonden overgangsrecht - zijn onderzocht".

De aangehaalde uitspraak van de Afdeling geeft weer, net als het advies van de Afdeling Advisering inzake het lachgasverbod, dat niet meteen naar de meest verstrekkende maatregel moet worden gegrepen, maar alternatieve - meer evenredige - maatregelen onderzocht moeten worden. Een verbod, zoals onderhavig kamerverbod / verbod op het wonen van meerdere huishoudens in één woning) waarmee de (bedrijfsmatige) huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in woningen in het gehele plangebied wordt uitgesloten, dient dan ook goed gemotiveerd te worden, omdat het, het meest verstrekkende middel is om de gestelde doelen te

bereiken. Zoals hiervoor reeds is vastgesteld, volgt uit rechtspraak van de Afdeling (in navolging van het Europese Hof van Justitie), dat deze onderbouwing bovendien dient te geschieden aan de hand van een analyse van specifieke onderzoeksgegevens, wat in dit geval ontbreekt.

Zoals hiervoor is benoemd, kan uit de verschillende handhavingsprocedures tegen Mployment worden afgeleid - in de plantoelichting ontbreekt namelijk iedere motivering - dat de raad zich op het standpunt stelt dat er ruimtelijk gezien een verschil bestaat tussen kamerbewoning door tijdelijke arbeidsmigranten en bewoning door een huishouden, omdat kamerbewoning een intensievere vorm van bewoning betreft die merkbaar zou kunnen zijn in de directe woonomgeving (ongewenste ruimtelijke effecten). Deze motivering om aldus direct te grijpen naar het meest verstrekkende middel van een verbod op de (bedrijfsmatige) huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten, is in het licht van het voorgaande veel te summier en allesbehalve overtuigend. Mede gelet op het feit dat er alternatieve mogelijkheden bestaan om de door de raad gevreesde gevolgen van kamerbewoning, te reguleren.

Als alternatieve maatregelen kan worden gedacht aan een regulering van het aantal arbeidsmigranten per woning en/of een maximaal aantal woningen met arbeidsmigranten per straat of wijk. Door deze maatregelen wordt overlast door overbewoning voorkomen, waardoor de leefbaarheid van de directe woonomgeving eveneens wordt beschermd. Voorts is als alternatieve maatregel een verbod op bewoning voor een kortere duur dan zes maanden (in lijn met het criterium 'permanente bewoning' uit de Huisvestingswet) denkbaar in combinatie met een maximaal aantal arbeidsmigranten per woning. Hiermee wordt niet alleen overlast door overbewoning voorkomen, maar wordt ook voorkomen dat steeds wisselende personen in de woning verblijven, hetgeen een positieve invloed zou kunnen hebben op de leefomgeving.

Genoemde alternatieven worden ook voorgesteld in het voorbeeld stappenschema inzake een bestemmingsregeling voor bestaande woningen in de eerder genoemde Handreiking van het Ministerie van augustus 2021 inzake de huisvesting van arbeidsmigranten en waarmee wordt aangegeven dat daarmee gestuurd kan worden op (mogelijk negatieve) ruimtelijke effecten van bewoning door meerdere huishoudens (kamerbewoning door tijdelijke arbeidsmigranten). Zelfs het Ministerie raadt deze alternatieve regelgeving dus aan. Over het reguleren van het aantal arbeidsmigranten per woning in verhouding tot het tegengaan van overlast, wordt in de Handreiking van het Ministerie het volgende vermeld (p. 12, onderstreping gemachtigde):

"Het reguleren van het aantal personen zorgt ervoor dat de arbeidsmigranten voldoende woon- en leefruimte hebben. Bij voldoende leefruimte en een beperkt aantal arbeidsmigranten per woning is sprake van een goed woon- en leefklimaat in een woning. Als er in de woning voldoende leefruimte aanwezig is en een beperkt aantal arbeidsmigranten is gehuisvest, is er minder aanleiding om rondom de woning te verblijven. De woonsituatie is daardoor meer ontspannen en de overlast die anders ontstaat, blijft achterwege. Uit rapportages blijkt dat dit een belangrijk element is in het voorkomen van overlast."

Bij het reguleren van het aantal personen per woning kan aansluiting worden gezocht bij de SNF-normen van Stichting Normering Flexwonen. De SNF-normen bepalen dat per bewoner een minimum aantal vierkante meters gebruiksoppervlakte beschikbaar moet zijn voor voldoende woon- en leefruimte, wat zoals uit de hiervoor genoemde passage uit de Handreiking van het Ministerie blijkt, eveneens leidt tot minder overlast in de directe woonomgeving. Dit betekent dat regulering van het aantal bewoners per woning afhankelijk kan worden gemaakt van de beschikbare ruimte (vierkante meters) van de woning.

Over een maximumaantal verkamerde woningen in een straat of gebied en de positieve ruimtelijke effecten daarvan, wordt in de Handreiking van het Ministerie het volgende weergegeven (p. 12):

"Het opnemen van een maximumaantal woningen in een straat of gebied waar personen mogen wonen anders dan in huishoudelijk verband, komt vooral voort uit de behoefte te zorgen voor cohesie in een woonbuurt. Een teveel aan verkamerde woningen zorgt voor druk op de woonomgeving, onder meer doordat de parkeervoorzieningen (voor fiets en auto) in de buurt hier niet op berekend zijn. Bij het frequent wisselen van de samenstelling van de bewoners wordt weinig cohesie ervaren en dat vertaalt zich in het gevoel van een minder prettig woonklimaat."

De voordelen van het reguleren van het aantal arbeidsmigranten per woning en een zekere spreiding van deze woningen in het gebied, laten zich blijkens de Handreiking van het Ministerie ook zien op het terrein van het tegengaan van parkeeroverlast (p. 15):

"Bij kleinschalige huisvestingsvormen, zoals een woning in een woonwijk, zorgt een maximum van het aantal arbeidsmigranten per woning en een zekere spreiding van deze woningen in het gebied ervoor dat het onnodig is om per woning specifieke parkeernormen op te leggen. Immers, veel arbeidsmigranten komen met gereguleerd of gecombineerd vervoer. Dus niet iedere arbeidsmigrant komt met eigen auto waarvoor voor de deur een plek beschikbaar moet zijn".

Het voorgaande is ook bevestigd in de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State van 10 november 2021 (ECLI:NL:RVS:2021:2486, r.o. 4.2). De Afdeling heeft daarbij het volgende overwogen: *"In wat [appellanten] aanvoeren ziet de Afdeling geen aanleiding voor het*

oordeel dat het woon-werkverkeer is onderschat. Het is aannemelijk dat de arbeidsmigranten veelal bij een beperkt aantal bedrijven in de omgeving werken en dat een aanzienlijk deel van hen daarom zal carpoolen of met busjes wordt vervoerd naar hun werk. Dat carpoolen niet kan worden afgedwongen doet hieraan niet af".

Ook in onderhavig geval zijn de arbeidsmigranten die gehuisvest zijn in de gemeente Teylingen, veelal werkzaam in de omgeving, zodat aannemelijk is dat veel arbeidsmigranten met de fiets naar het werk gaan. Bij een regulering van het aantal arbeidsmigranten per woning, zal het aantal fietsparkeerplekken dan ook niet veel groter zijn dan bij een regulier gezin, wat inhoudt dat dit veelal op eigen terrein van de woning kan plaatsvinden. Daarnaast geldt dat ook het autobezit onder tijdelijke arbeidsmigranten niet groot is. Arbeidsmigranten die voor tijdelijke duur naar Nederland komen om te werken, nemen vaak niet hun eigen auto mee, maar komen naar Nederland veelal met georganiseerd vervoer zoals ook al blijkt uit laatstgenoemd passage uit de Handreiking van het Ministerie. Daarnaast is het niet aannemelijk dat de arbeidsmigranten een eigen auto zullen aanschaffen, juist omdat ze hier veelal tijdelijk verblijven en zoals gezegd de noodzaak daartoe ook niet direct aanwezig is omdat de meesten in de omgeving van Teylingen werkzaam zijn en vaak carpoolen of met gezamenlijke busjes dan wel per fiets of te voet naar het werk gaan. Feitelijk is de parkeerbehoefte daardoor veel minder en is het dan ook niet aannemelijk dat de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in woningen zal leiden tot een significante verhoging van de parkeerdruk in de omgeving.

Voorts wordt in het kader van de evenredigheid nog opgemerkt dat als alternatief in plaats van een algeheel kamerverbod waarmee de (bedrijfsmatige) huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in woningen juridisch-planologisch wordt uitgesloten, in combinatie met de hiervoor genoemde alternatieve maatregelen, het ook zeer goed mogelijk is om de situatie tijdelijk te legaliseren. Dit is namelijk mogelijk bij gebruikmaking van de kruimelgevallenprocedure. Ook in de Handreiking van het Ministerie wordt deze optie genoemd. Een tijdelijke situatie heeft voordelen ten opzichte van een permanente huisvesting van arbeidsmigranten op een bepaalde locatie, zoals treffend wordt verwoord in de Handreiking van het Ministerie (p.14):

"Tijdelijke voorzieningen zijn wellicht eerder aanvaardbaar voor de omgeving of bieden de mogelijkheid daarna de oorspronkelijke bestemming alsnog te realiseren".

Ook de buitenplanse afwijkingsmogelijkheid ten behoeve van bedrijfsmatige kamerverhuur, is in het kader van het evenredigheidsbeginsel niet afdoende om het verbod op de (bedrijfsmatige) huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in woningen te rechtvaardigen.

De gemeente voort daartoe het beleid zoals openomen in de eerder genoemde Beleidsregel "Ruimtelijke Randvoorwaarden logiesgewijze huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten Duin- en Bollenstreek". In dit beleid is nu juist als uitgangspunt opgenomen dat huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in woningen niet wenselijk en derhalve niet mogelijk is. Buitenplanse afwijking zal dan ook nooit worden verleend ten aanzien van de bedrijfsmatige huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in woningen, zodat reeds daarmee al vaststaat dat onderhavig kamerbewoningsverbod een onevenredig categorisch verbod betreft op de bedrijfsmatige huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in woningen.

Daar komt bij, zoals hierboven reeds uiteen is gezet, dat naast onderhavig kamerbewoningsverbod, waardoor de bedrijfsmatige huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in woningen wordt uitgesloten, in de praktijk tevens sprake is van een nagenoeg absoluut verbod op de (bedrijfsmatige) huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten, nu het beleid voor buitenplanse afwijking (door middel van een vergunningstelsel) ten behoeve van de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten op andere locaties dan woningen, ondoelmatig blijkt te zijn (verwezen wordt naar het voorgaande en de aldaar genoemde producties). Nu deze mogelijkheden voor (bedrijfsmatige) huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten op andere locaties dan woningen slechts een papieren werkelijkheid betreft, kan dit dan ook nimmer een evenredige rechtvaardiging vormen voor onderhavig verbod op de (bedrijfsmatige) huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in woningen.

Overigens wordt opgemerkt dat het bestaan van de buitenplanse afwijkingsmogelijkheid (door middel van een vergunningstelsel) niets af doet aan de belemmeringen die bedrijfsmatige huisvesters (en bijgevolg ook de tijdelijke arbeidsmigranten) ondervinden bij de uitoefening van hun rechten op grond van de Dienstenrichtlijn (respectievelijk het vrij verkeer van werknemers) als gevolg van het in de planregels neergelegde verbod ten aanzien van woningen. De belemmeringen worden met de buitenplanse afwijkingsmogelijkheid niet weggenomen en ook niet meer evenrediger. Sterker nog, zoals gezegd wordt onderhavig verbod ten aanzien van woningen en de overige belemmeringen ten aanzien van de overige locaties, juist in stand gehouden doordat in het beleid van de gemeente als uitgangspunt geldt dat de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten niet plaatsvindt in woningen en het beleid aldus gericht is op andere locaties dan woningen, maar tegelijk ondoelmatig blijkt te zijn. Deze omstandigheden onderstrepen dan ook des te meer de

onevenredigheid van onderhavig verbod op de (bedrijfsmatige) huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in woningen, mede in combinatie met het eerder genoemde bestaande schrijnende huisvestingstekort voor arbeidsmigranten.

Daar komt bij, dat ten onrechte in de eerdergenoemde beleidsregel, de gemeente het standpunt heeft ingenomen dat de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten (tijdelijke kamerverhuur) wordt gezien als logiesfunctie en zodoende niet thuishoort binnen een woonbestemming. De beleidsregel spreekt immers over "logiesgewijze huisvesting". Dit standpunt wordt allereerst al tegengesproken door een toets aan het Bouwbesluit. Zo wordt in artikel 1.1 lid 2 van het Bouwbesluit 2012 een logiesfunctie als volgt omschreven:

*"**logiesfunctie:** gebruiksfunctie voor het bieden van recreatief verblijf of tijdelijk onderdak aan personen".*

Daarmee staat reeds vast dat met de kleinschalige bedrijfsmatige kamerverhuur van woningen ten behoeve van de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten, geen sprake is van een logiesfunctie, omdat het hier niet gaat om recreatief verblijf en evenmin om het bieden van tijdelijk onderdak in de zin van die bepaling, zoals bij hotels e.d. Eén en ander volgt ook uit de uitspraak van de Afdeling Bestuursrechtspraak van 15 maart 2023 (ECLI:NL:RVS:2023:1020, r.o. 10.3). In die uitspraak ging het om de vraag of de huisvesting van arbeidsmigranten viel onder de toegestane functie 'Bed & Breakfast'. 'Bed & Breakfast' wordt in het betreffende bestemmingsplan omschreven als 'het aanbieden van ruimte voor nachtverblijf tegen vergoeding, al dan niet met ontbijt in of bij een (bedrijfs)woning'. De Afdeling heeft vervolgens vastgesteld dat het betreffende bestemmingsplan ook een regeling omvat voor 'kamerverhuur' en dat het plan 'kamerverhuur' omschrijft als een vorm van woonverblijf. Vervolgens komt de Afdeling tot de conclusie dat het bij de huisvesting van arbeidsmigranten niet gaat om het bieden van nachtverblijf (logiesfunctie), omdat de *"arbeidsmigranten hier [verblijven] voor perioden van ten minste enkele maanden. In deze periode is dit in Nederland feitelijk hun hoofdverblijf. Zij betalen huur per maand en niet per nacht. Deze vorm van verblijf overstijgt het toegestane nachtverblijf, ook voor zover de verblijfsperiode korter dan zes maanden bedraagt".*

Uit voornoemde uitspraak van de Afdeling volgt dus dat de huisvesting van arbeidsmigranten een vorm van bewoning betreft en geen logiesfunctie, te meer nu ook in onderhavig bestemmingsplan bedrijfsmatige kamerverhuur eveneens wordt omschreven als een vorm van woonverblijf. Huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in woningen is dan ook wel degelijk passend binnen een woonbestemming.

Bovengenoemde alternatieve maatregelen, die daarentegen geheel passend zijn binnen een woonbestemming en die dus eveneens door het Ministerie worden voorgestaan en concreet worden vormgegeven in een voorbeeld stappenschema voor een bestemmingsregeling voor bestaande woningen (zie p. 20 t/m 22 en bijlage 3 van de Handreiking van het Ministerie), zijn blijkens de Handreiking *"onder meer gericht op het faciliteren van adequate huisvesting van arbeidsmigranten met voldoende kwaliteit"* (p. 22). Het faciliteren van adequate huisvesting voor arbeidsmigranten op een andere minder vergaande manier dan een categorisch verbod voor (bedrijfsmatige) huisvesting in woningen (in de vorm van een kamerbewoningsverbod) en zonder dat daarbij de huisvesting afhankelijk wordt gesteld van een (ondoelmatig) vergunningstelsel, is dus zeer goed mogelijk en ook ruimtelijk aanvaardbaar en wordt zelfs door het Rijk aangereikt als mogelijke oplossing voor het actuele huisvestingstekort van EU-arbeidsmigranten. Daardoor staat in ieder geval vast dat onderhavige belemmeringen van de vrijheid van vestiging van de dienstenverrichter zoals neergelegd in de Dienstenrichtlijn (als ook die op het vrij verkeer van werknemers in het kader van het beroep op het vrij verkeer van werknemers, zie hierna), onevenredig zijn en dus in strijd met hoger EU-recht en daarmee onmiskenbaar onrechtmatig. Immers, als er alternatieve maatregelen denkbaar zijn, die minder belemmerend zijn, dan moet de raad daarvoor kiezen, omdat dit inhoudt (zie de tekst van artikel 15 lid 3 onder c van de Dienstenrichtlijn) dat de huidige planvoorschriften in combinatie met het beleid en de bestuurspraktijk, niet voldoen aan het evenredigheidsvereiste.

Gelet op het voorgaande, is dan ook op voorhand, dus zonder een nadere analyse aan de hand van specifieke onderzoeksgegevens, aannemelijk dat onderhavige belemmeringen niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn.

Strijd met het vrij verkeer van werknemers

Het recht op markttoegang (het recht dat de werknemer het recht geeft op toegang tot de arbeidsmarkt) is nader uitgewerkt in de rechtstreeks werkende Europese Verordening 492/2011 betreffende het vrij verkeer van werknemers binnen de Unie. Deze Verordening stelt in artikel 9 onder andere dat een arbeidsmigrant uit een andere lidstaat inzake huisvesting dezelfde rechten en voordelen geniet als nationale werknemers. De arbeidsmigrant heeft conform lid 2 van het genoemde artikel zelfs het recht om zich qua huisvesting in te schrijven in de streek waar hij is tewerkgesteld. Hieruit volgt dat een arbeidsmigrant het recht heeft op gelijke toegang tot huisvesting in de omgeving waar hij werkzaam is. In onderhavig geval is dat dus in de regio

Holland-Rijnland, waar veel arbeidsmigranten werkzaam zijn. Overweging 6 van de considerans bij Verordening 492/2011 geeft een en ander kernachtig weer:

"Om volgens objectieve maatstaven van waardigheid en vrijheid te kunnen worden uitgeoefend, vereist het recht van het vrije verkeer dat de gelijkheid in alles wat de uitoefening van arbeid in loondienst en de toegang tot huisvesting betreft, in feite en in rechte verzekerd is (...)".

Het voorgaande betekent dat het recht op gelijke behandeling in het kader van het vrij verkeer van werknemers zoals neergelegd in artikel 45 VWEU, zich dus ook uitstrekt tot de toegang tot huisvesting en wordt voor arbeidsmigranten uit andere EU-lidstaten expliciet verzekerd door Verordening 492/2011.

Onderhavige planregels zijn in strijd met het vrij verkeer van werknemers, omdat ze leiden tot indirecte discriminatie dan wel een onevenredige belemmering ten aanzien van de huisvesting van tijdelijke EU-arbeidsmigranten. Ze treffen namelijk tijdelijke EU-arbeidsmigranten in het bijzonder nadelig ten opzichte van nationale werknemers (en in het verlengde daarvan ook de bedrijfsmatige huisvesters van deze groep EU-arbeidsmigranten in het kader van de Dienstenrichtlijn, zie hiervoor).

Vooropgesteld wordt dat het in het kader van het beroep op indirecte discriminatie en het belemmeringenverbod, niet vereist is dat een actuele benadeling van een bepaalde groep werknemers ten opzichte van nationale werknemers respectievelijk een actuele belemmering in de uitoefening van het vrij verkeer van werknemers aannemelijk dient te worden gemaakt. De voorzieningenrechter heeft dit in de eerder genoemde uitspraak van 1 december 2022 zoals gewezen in een eerdere handhavingsprocedure van Mployment tegen het college van Lisse, miskend.

Voor het beroep op indirecte discriminatie blijkt het voorgaande namelijk uit het arrest O'Flynn van het Europese Hof van Justitie (C-237/94, r.o. 18, 20 en 21).[16] Uit het arrest blijkt wat indirecte discriminatie omvat en tevens dat het niet nodig is dat een verschillend effect wordt bewezen tussen nationale werknemers en de EU-arbeidsmigranten, omdat een potentiële benadeling voldoende is. Mployment hoeft derhalve wat betreft het beroep op indirecte discriminatie slechts aannemelijk te maken dat de planregel een potentiële benadeling van arbeidsmigranten ten opzichte van nationale werknemers kan bevatten.

[16] In welke zaak eveneens een tot het vrijverkeerrecht gerekende verordening aan de orde was.

Voor wat betreft het belemmeringenverbod, alwaar eveneens een beroep op wordt gedaan,[17] kan gewezen worden op het arrest Gebhard van het Hof van Justitie (C-55/94, r.o. 37). Het Hof heeft in dat arrest een belemmeringentest ontworpen die geldt voor *alle* door het Verdrag (VWEU) gewaarborgde fundamentele vrijheden, waaronder dus ook het vrij verkeer van werknemers en de vrijheid van vestiging van de dienstenverrichter. Uit r.o. 37 blijkt dat ook maatregelen zoals onderhavige planregels, die de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of zelfs minder aantrekkelijk kunnen maken (niet-discriminerende belemmeringen) onder het verbod vallen en aldus alleen onder voorwaarden gerechtvaardigd kunnen worden. Uit het Gebhard-arrest blijkt dus in het kader van het belemmeringenverbod, dat potentiële effecten op de uitoefening van het vrij verkeer van werknemers voldoende zijn om onder het verbod te kunnen vallen. Een actuele belemmering in die zin dat de arbeidsmigranten daadwerkelijk geen of geen gebruik kunnen maken van het vrij verkeer van werknemers om in Nederland te gaan werken, is dus niet vereist.

Onderhavige planregel leidt tot een potentiële benadeling van arbeidsmigranten ten opzichte van nationale werknemers (indirecte discriminatie) dan wel leidt tot een (potentiële) belemmering in de uitoefening van het recht op vrij verkeer van werknemers en/of kan de uitoefening van dit recht minder aantrekkelijk maken. Miskend wordt namelijk dat het hier gaat om tijdelijke arbeidsmigranten (shortstay en midstay). Uit onder meer de "Routekaart naar goede huisvesting voor EU-arbeidsmigranten 2019", afkomstig van het Expertisecentrum Flexwonen, blijkt dat voor arbeidsmigranten veelal zogenaamde shortstay- en midstay-huisvesting benodigd is. Daarbij gaat het om arbeidsmigranten met een verblijf tot een jaar (shortstay) en een verblijf tussen een en drie jaar (midstay).[18] Zij wonen daardoor vaak tijdelijk met arbeidsmigranten samen in een woning, zoals ook in dit geval. Deze groep arbeidsmigranten weten bij aankomst in Nederland en bij de start van hun werkzaamheden, veelal nog niet of zij voor langere tijd (meer dan drie jaar) of definitief in Nederland zullen blijven. Zij kunnen zich vaak ook nog geen reguliere woning veroorloven. Dat is de reden dat zij meestal (noodzakelijkerwijs) met andere arbeidsmigranten samen wonen, dit in tegenstelling tot nationale werknemers. Groepshuisvesting is dan ook juist het type huisvesting wat deze groep tijdelijke arbeidsmigranten nodig heeft (de in voornoemde Routekaart benoemde shortstay- en midstay-huisvesting). Arbeidsmigranten die meerdere jaren of definitief in Nederland

[17] Immers indien geoordeeld zou moeten worden dat geen sprake is van indirecte discriminatie, vallen ook maatregelen die de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kunnen belemmeren of zelfs minder aantrekkelijk kunnen maken (niet-discriminerende belemmeringen) onder het verbod en die aldus alleen onder voorwaarden gerechtvaardigd kunnen worden.
[18] Routekaart naar goede huisvesting voor EU-arbeidsmigranten 2019, p. 8-9.

blijven, willen doorgaans net zo wonen als iedereen. Zij zoeken, en vinden, hun weg op de woningmarkt en kopen of huren een "gewoon" huis. Eén en ander volgt ook uit het eerdergenoemde rapport van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder leiding van Emile Roemers van 30 oktober 2020 *"Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om Misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan"* (hierna: Rapport Roemers, onderstreping gemachtigde):

"Bij de start van het werk in Nederland zal een arbeidsmigrant vaak gebruik maken van de huisvesting op het bedrijfsterrein, een recreatieterrein of groepshuisvesting. Als iemand langdurig wil blijven in Nederland is doorstroming naar een reguliere eengezinswoning een voor de hand liggende stap. Vanuit dit perspectief is het belangrijk dat de eerste twee typen huisvesting, huisvesting op bedrijfsterreinen en vormen van groepshuisvesting, beiden in voldoende mate aanwezig zijn en aan de juiste kwaliteitsnormen voldoen."

Juist aan dit type huisvesting ontbreekt het in overwegende mate in Teylingen. In de eerste plaats dus door de sturing van de huisvesting van arbeidsmigranten in het bestemmingsplan door de aanscherping van het begrip 'wonen' en 'woning' (waardoor groepshuisvesting in woningen is uitgesloten en aldus de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in woningen juridisch-planologisch met het bestemmingsplan wordt uitgesloten, verwezen wordt naar het voorgaande) en daarnaast ook als gevolg van het lokale beleid inzake de huisvesting van arbeidsmigranten.[19] In dit beleid wordt de sturing op huisvesting voortgezet, nu het beleid juist ziet op de shortstay- en midstayarbeidsmigranten en waarin eveneens is bepaald dat deze arbeidsmigranten gehuisvest moeten worden in logiesverblijven en dus niet in panden met de bestemming wonen. Sterker nog, dit verbod op de huisvesting in woningen geldt als een uitdrukkelijk uitgangspunt van het beleid. Ook op grond van het lokale beleid is huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten dus verboden in woningen (en is huisvesting bij voorkeur alleen mogelijk in een bepaald gebied). Alleen al daaruit blijkt dat ook het lokale beleid discriminerend is. Immers, een dergelijk verbod (en beperking naar gebied) geldt niet voor nationale werknemers.

De indirecte discriminatie dan wel belemmering is met het voorgaande gegeven, nu daarmee aannemelijk is gemaakt dat de planregels leiden tot een potentiële benadeling van tijdelijke arbeidsmigranten ten opzichte van nationale werknemers, dan wel leidt tot een potentiële belemmering in de uitoefening van het recht op vrij verkeer van werknemers c.q. kan leiden tot het minder aantrekkelijk maken van de uitoefening van dit recht. Zie in dit verband eveneens het oordeel van de Afdeling Bestuursrechtspraak in voornoemde uitspraak van 1 februari 2023

[19] Het gaat hier om de eerder genoemde beleidsregel "Ruimtelijke Randvoorwaarden logiesgewijze huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten Duin- en Bollenstreek".

(ECLI:NL:RVS:2023:419, r.o. 7.5, zie hiervoor). In deze uitspraak - weliswaar gewezen in het kader van de Dienstenrichtlijn - kon de Afdeling niets anders dan begrijpen dat er sprake was van indirecte discriminatie omdat net als in onderhavig geval, de mogelijkheid om internationale werknemers te huisvesten op bepaalde gronden, met het bestemmingsplan juridisch-planologisch was uitgesloten.

Onderhavige indirecte discriminatie dan wel belemmering kan niet worden gerechtvaardigd. Ook ten aanzien van deze beperking dan wel belemmering blijkt nergens uit dat dit gerechtvaardigd kan worden. Het gaat hier om dezelfde voorwaarden (non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid) als neergelegd in artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn, omdat dit artikel simpelweg een codificatie betreft van de vaste rechtspraak van het Hof van Justitie inzake de vrij verkeersbepalingen en derhalve al geldend recht was. Een onderbouwing aan de hand van een analyse met specifieke gegevens daartoe, ontbreekt ook hier. Het is voorts niet aannemelijk dat aan deze Europese voorwaarden wordt voldaan, nu met de vastgestelde indirecte discriminatie al niet wordt voldaan aan de voorwaarde van non-discriminatie en in het kader van de evenredigheid, er alternatieve, minder vergaande, maar eveneens effectieve maatregelen bestaan die ook door het Rijk worden voorgestaan in de eerder genoemde Handreiking van het Ministerie inzake de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten. Verwezen wordt naar het voorgaande inzake het kader van de toets aan artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn.

Dat tijdelijke arbeidsmigranten (in theorie) conform voornoemd beleid gehuisvest zouden kunnen worden op andere plekken dan in woningen, zoals de voorzieningenrechter in voornoemde uitspraak van 1 december 2022 ten onrechte van belang heeft geacht, is in dit kader niet relevant en doet niets af aan de indirecte discriminatie dan wel belemmering die zij ondervinden bij de uitoefening van hun recht op vrij verkeer van werknemers als gevolg van onderhavige planregels, waardoor zij niet in woningen kunnen wonen (alsmede de belemmering die in het verlengde daarvan ook de dienstenverrichters ondervinden in de uitoefening van de vrijheid van vestiging van de dienstenverrichter). Met andere woorden, dat zij elders gehuisvest zouden kunnen worden - hetgeen uitdrukkelijk wordt betwist (zie hiervoor) - is niet relevant voor de toetsing van onderhavige planregels. Het Hof van Justitie spreekt immers in onder meer het aangehaalde Gebhard-arrest van "elke maatregel" die de uitoefening van de in het Verdrag gewaarborgde fundamentele vrijheden kan belemmeren of minder aantrekkelijk kan maken. Daarbij geldt tevens dat voor de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten volgens voornoemde beleidsregel, steeds ook een omgevingsvergunning nodig is voor afwijkend gebruik en dat derhalve opnieuw een extra drempel/belemmering wordt opgeworpen voor de arbeidsmigranten (en evenzeer ook voor de

bedrijfsmatige huisvesters in het kader van de Dienstenrichtlijn) in de uitoefening van het aan hen toekomende recht op vrij verkeer van werknemers, naast het feit dat er in de praktijk te weinig legale huisvestingsplekken zijn conform de beleidsregel doordat de beleidsregel onvoldoende doelmatig is zoals hierboven uiteen is gezet. Miskend wordt aldus, dat ook het beleid dat gericht is op de huisvesting van arbeidsmigranten op andere locaties dan in woningen en in de vorm van een vergunningstelsel, een belemmering vormt in de uitoefening van het recht op vrij verkeer van werknemers (en evenzo ook voor de vrijheid van vestiging van de dienstenverrichters, de bedrijfsmatige huisvesters), waarvoor geen rechtvaardiging bestaat. Immers, nergens wordt een onderbouwing gegeven dat ook deze belemmeringen gerechtvaardigd kunnen worden – hetgeen ook niet aannemelijk is gelet op de aantoonbare ondoelmatigheid van het beleid, waarmee naast onderhavig kamerbewoningsverbod een nagenoeg absoluut verbod op de huisvesting van arbeidsmigranten in stand wordt gehouden en gelet op het feit dat er alternatieve minder beperkende maatregelen bestaan, waarbij de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten niet afhankelijk wordt gesteld van een (ondoelmatig) vergunningstelsel. Deze theoretische mogelijkheid van huisvesting op andere locaties dan gronden met de bestemming wonen, kan dan ook zeker niet bijdragen aan de evenredigheid van onderhavig verbod op de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in woningen, zoals volgt uit onderhavige planregels.

Derhalve is ook ten aanzien van de gestelde strijd met het vrij verkeer van werknemers, zoals neergelegd in artikel 45 VWEU en nader uitgewerkt in de Europese Verordening 492/2011, op voorhand reeds zonder een onderbouwing aan de hand van een analyse van specifieke gegevens aannemelijk, dat de planregels in strijd zijn met het vrij verkeer van werknemers en daarmee onmiskenbaar onrechtmatig.

Taak overheid

In het kader van onderhavige aanvraag ex artikel 3.9 Wro, wordt voorts gewezen op het gegeven dat het recht op adequate huisvesting, wat evenzeer ook geldt voor EU-arbeidsmigranten, onder meer ook gegarandeerd wordt in het Europees Sociaal Handvest[20] en het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten.[21] Op grond van de Grondwet[22] is het zelfs een taak van de overheid om dit recht op adequate huisvesting te bevorderen. Gewezen wordt voorts op de uitspraak van de rechtbank Noord-Holland van 29 augustus 2017

[20] Artikel 31 van het Europees Sociaal Handvest.
[21] Artikel 11 van het Internationaal Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten.
[22] Artikel 22 tweede lid van de Grondwet.

(ECLI:NL:RBNHO:2017:7237, r.o. 17). De rechtbank overweegt daarbij dat het voorzien in passende huisvesting voor tijdelijke arbeidsmigranten eveneens een algemeen belang betreft.

Onlangs is de Wet goed verhuurderschap aangenomen. In de Memorie van Toelichting wordt aangegeven dat met deze wet onder andere beoogd wordt om discriminatie op de woningmarkt te voorkomen en tegen te gaan, mede in het licht van voornoemde Europese en Internationale Verdragen en de Grondwet en naar aanleiding van de aanbevelingen van het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder leiding van Emile Roemer.[23] De wet voorziet daarom in maatregelen om discriminatie op de woningmarkt tegen te gaan. Niet alleen dient discriminatie op de woningmarkt tegen te worden gegaan aan verhuurderszijde, maar tevens ook aan de zijde van de overheid (mede gelet op het discriminatieverbod van artikel 1 Grondwet). Met het voorgaande is voldoende aannemelijk gemaakt dat met onderhavige ruimtelijke planvoorschriften sprake is van indirecte discriminatie op de woningmarkt als het gaat om huisvesting van tijdelijke EU-arbeidsmigranten. Daarmee schiet uw raad ten aanzien van tijdelijke arbeidsmigranten dan ook ernstig tekort in haar taak om adequate huisvesting te bevorderen.

Voorts dient verweerder tevens bij te dragen aan positieve beeldvorming voor het creëren van draagvlak onder inwoners van de gemeente. Veelal leeft er ten onrechte de vrees voor overlast als het gaat om de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten. Zoals de rechtbank Noord-Holland in eerder genoemde uitspraak van 29 augustus 2017 terecht heeft overwogen *[kan] in redelijkheid niet worden volgehouden dat overlast inherent is aan het huisvesten van arbeidsmigranten. Het huisvesten van arbeidsmigranten leidt niet per definitie tot overlast*". Dit geldt te meer nu er zoals uit het voorgaande is gebleken, alternatieve maatregelen denkbaar zijn die wel degelijk passend zijn binnen een woonbestemming en eveneens de gevreesde effecten op de leefbaarheid van de omgeving effectief tegengaan.

Conclusie

Met het voorgaande is voldoende aannemelijk gemaakt dat onderhavige planregels waarmee de (bedrijfsmatige) huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten juridisch-planologisch wordt uitgesloten op de gronden die bestemd zijn voor "wonen", niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 15 lid 3 Dienstenrichtlijn, dan wel niet voldoen aan dezelfde voorwaarden van non-discriminatie, noodzakelijkheid en evenredigheid die gelden in het kader van beperkingen/belemmeringen van

[23] MvT, Tweede Kamer, vergaderjaar 2021–2022, 36 130, nr. 3, p. 3 onderaan en 4.

het vrij verkeer van werknemers. Verweerder dient het tegendeel aan te tonen aan de hand een analyse van specifieke gegevens, welke thans ontbreekt. De planregels zijn daarmee in strijd met hoger EU-recht en zijn daarmee tevens onmiskenbaar onrechtmatig en onverbindend.[24] Reden waarom uw raad wordt verzocht om ex artikel 3.9 Wro het bestemmingsplan "Dorp Voorhout" deels op nieuw vast te stellen dan wel te herzien.

Met vriendelijke groet,

[24] Zie HR 24 januari 1969, *NJ* 1969, 318 (*Pocketbooks II*).

de KONING VERGOUWEN advocaten

PRODUCTIE 1

Raadsvoorstel Opiniërend

gemeente TEYLINGEN

Mogelijkheden huisvestingslocaties arbeidsmigranten

aan:	de raad van de gemeente Teylingen
zaaknummer:	Z-19-068979
datum voorstel:	16 april 2019
datum collegevergadering:	30 april 2019
datum raadsvergadering:	commissievergadering Ruimte: 21 mei 2019
agendapunt:	
portefeuillehouder:	Bas Brekelmans
behandelend ambtenaar:	Lindy van der Klaauw
e-mailadres:	L.vanderKlaauw@hltsamen.nl

Wij stellen voor:

Uw zienswijze aan het college mee te geven voor de beoordeling van initiatieven voor het realiseren van tijdelijke huisvestingsplekken voor arbeidsmigranten in Teylingen.

Samenvatting/Inleiding

Al geruime tijd hebben we in Nederland en zeker ook in de Bollenstreek te maken met problemen rondom huisvesting van arbeidsmigranten. Hun betekenis voor de lokale economie is groot en veel bedrijven kunnen niet of nauwelijks meer zonder hen. De aantallen te huisvesten arbeidsmigranten zijn fors en het vinden van huisvesting-/logiesmogelijkheden is een enorme uitdaging. Uitzendbureaus en bedrijven voelen zich vaak wel verantwoordelijk, maar ervaren onvoldoende gemeentelijke medewerking voor het realiseren van huisvestingsplekken. Dat geeft in toenemende mate spanningen. Uitzendbureaus en bedrijven kopen huizen in de woonkernen op voor de huisvesting van arbeidsmigranten en creëren daarmee verdringingseffecten op de toch al krappe woningmarkt. Het is ook geen geheim dat er daarnaast op forse schaal illegale huisvesting plaatsvindt, zowel in de bebouwde kom als in het buitengebied. Gezien deze ongewenste consequenties en de in 2013 beschreven taakstelling (zie verder onder 'Context/beleid') voor de gemeente, is het college van mening dat er dringend behoefte is aan extra logiesplekken voor arbeidsmigranten.

In 2018 heeft het college de beleidsregel 'ruimtelijke randvoorwaarden logiesgewijze huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten Duin- en Bollenstreek' vastgesteld. Gebleken is dat deze beleidsregel tot op heden onvoldoende mogelijkheden biedt voor de opgave die er ligt. Over de precieze aantallen die nodig zijn is nog wel enige onduidelijkheid, maar in 2013 werd binnen Holland Rijnland al uitgegaan van 4.250 extra benodigde bedden. We zullen moeten nagaan wat we daar als Teylingen aan willen bijdragen, maar feit is dat er ook voor ons enkele honderden bedden nodig zullen zijn. Het college krijgt ook steeds vaker verzoeken om (tijdelijke) bouwmogelijkheden voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Deze verzoeken passen niet in de beleidsregel. Het college wil graag werk maken van deze kwestie en wil de mogelijkheden onderzoeken om initiatieven -al dan niet aangepast- te kunnen honoreren. In dit opiniërend raadsvoorstel vraagt het college u om uw zienswijze over een aantal belangrijke criteria die we daarbij dienen te hanteren. Op die wijze kunnen we ervoor zorgen dat plannen die we aan u als raad gaan voorleggen in ieder geval voldoen aan deze criteria.

Context/beleid
Beleidsregel 'logiesgewijze huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten'
In 2018 heeft het college de beleidsregel 'ruimtelijke randvoorwaarden logiesgewijze huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten Duin- en Bollenstreek' (hierna te noemen:'de beleidsregel') vastgesteld. Via een raadsbrief heeft u hier kennis van kunnen nemen. De beleidsregel houdt kort samengevat het volgende in:

- Huisvesting van arbeidsmigranten, bij voorkeur in het stedelijk gebied en niet in het buitengebied (werkingsgebied van de GOM).
- Huisvesting van arbeidsmigranten in het stedelijk gebied is onder voorwaarden mogelijk in bestaande panden. Huisvesting van arbeidsmigranten in woningen en panden op de begane grond in centrumgebieden is niet mogelijk.
- Huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in het buitengebied kan plaatsvinden in (vrijkomende) agrarische bedrijfswoningen en karakteristieke of monumentale agrarische bebouwing.
- Huisvesting van arbeidsmigranten is niet toegestaan op bedrijfsterreinen en in recreatiewoningen.

Bij de vaststelling van de beleidsregel is besloten dat aanvragen die niet in de beleidsregel passen, behandeld worden als 'maatwerkverzoeken'. Voor nieuwe zoeklocaties wordt hierbij in eerste instantie het stedelijk gebied als zoekgebied gezien. Verder is bepaald dat bij een maatwerkverzoek in het buitengebied, dit voor advisering aan het overlegplatform Greenport te worden voorgelegd.

De beleidsregel gaat over de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten (verblijf van enkele maanden tot maximaal vijf jaar met de bedoeling om weer naar huis terug te keren).

De (regionaal) vastgestelde beleidsregel is gebaseerd op het 'Convenant huisvesting arbeidsmigranten Holland Rijnland 2014-2018'. In dit convenant, ondertekend door alle gemeenten binnen Holland Rijnland, wordt uitgegaan van een behoefte van 4.250 extra slaapplaatsen voor arbeidsmigranten binnen Holland Rijnland. Dit om te voorzien in de extra groei in de vraag naar huisvesting voor arbeidsmigranten. Als taakstelling voor Teylingen is in dit verband destijds het aantal van 287 huisvestingsplaatsen vermeld (quick scan 2013). Of dit nog passend is bij de huidige situatie is de vraag. Sommige gemeenten hebben inmiddels meer gedaan dan andere. Een nieuwe berekening op regionale schaal is nodig om de totale behoefte in kaart te brengen en te bewaken dat een evenredige verdeling ontstaat.

Doel: Wat willen we bereiken?
Duidelijkheid over uw zienswijze over huisvestingsmogelijkheden van tijdelijke arbeidsmigranten in Teylingen en de beoordeling van initiatieven die niet in de vastgestelde beleidsregel passen.

Huidige situatie
De gemeente krijgt steeds meer te maken met arbeidsmigranten die met velen in een (eengezins)woning wonen. Zoals in de inleiding aangegeven worden deze woningen gekocht door uitzendbureaus of door bedrijven waar de arbeidsmigranten voor werken. Naast het feit dat dit zorgt voor verdringing op de krappe woningmarkt en deze bewoning door arbeidsmigranten volgens het beleid en de meeste bestemmingsplannen niet zijn toegestaan, zorgt dit in toenemende mate voor overlast. De gemeente krijgt steeds vaker klachten over geluidsoverlast, parkeeroverlast en het feit dat men zich sociaal onveiliger voelt in de buurt.
Uitzendbureaus voor arbeidsmigranten geven aan dat er dringend behoefte is aan extra huisvestingsplekken in de gemeente. De actuele verzoeken hiervoor passen niet in de vastgestelde beleidsregel. Dit betreft onder meer een verzoek voor een nieuw te realiseren groter wooncomplex, vergelijkbaar met het tijdelijke huisvestingscomplex 'de Trampoline' voor 144 arbeidsmigranten in Noordwijkerhout, in het buitengebied. Of een verzoek voor de bouw van een complex op een braakliggend stuk grond op een bedrijfsterrein. Volgens de betreffende uitzendbureaus is de vraag naar logiesverblijven vele malen groter dan het aanbod. De sector doet daarom een dringend beroep op de

gemeenten om een actieve rol te spelen, omdat het binnen Holland Rijnland ondertekende convenant (nog) te weinig heeft opgeleverd.

Nog niet voldaan aan taakstelling
De gemeente heeft in de afgelopen jaren slechts aan een enkel kleinschalig initiatief medewerking kunnen verlenen (betreft huisvesting van enkele tientallen arbeidsmigranten in enkele bestaande panden). De conclusie is dan ook dat aan de (in voornoemde quick scan genoemde) taakstelling van 287 logiesplekken nog niet voldaan is. Hoewel deze behoefteraming niet van recente datum is, is de verwachting dat gezien de economische groei na 2013, de behoefte zeker niet minder zal zijn dan in 2013.

Werkgroep HLT bekijkt onderwerp breder
Het vraagstuk van huisvesting arbeidsmigranten is breed. Het gaat ook om onderwerpen als verbetering van de registratie van arbeidsmigranten, ondermijning en integratie. Daarom is recentelijk een ambtelijke werkgroep (voor de HLT-gemeenten) gestart om de knelpunten en oplossingen ten aanzien van deze onderwerpen in kaart te brengen. Ook wordt hierbij de benodigde huisvestingcapaciteit onderzocht. Het college onderschrijft het belang van deze werkgroep. Deze bredere aanpak vergt echter tijd. Gelet op de urgente behoefte wil het college vooruitlopend op het resultaat van de werkgroep, in overleg met u, de mogelijkheden verkennen om nu snel nieuwe huisvestingsplekken te kunnen creëren. Dat zal immers altijd nodig zijn, wat de uitkomst van de werkgroep ook zal zijn. Uiteraard blijven wij regionaal optrekken bij dit gemeente-overstijgend vraagstuk.

Waarom leggen we dit besluit (opiniërend) voor?
- Huisvesting van arbeidsmigranten is een onderwerp waarvoor een zorgvuldige voorbereiding is gewenst. Het college vindt het daarom belangrijk uw visie hierover te horen.
- Met het realiseren van voldoende extra logiesmogelijkheid worden maatschappelijk onwenselijke en/of illegale situaties voorkomen. Er zal in dat geval minder aanleiding zijn voor de huisvesters (uitzendbureaus, bedrijven) om woningen te kopen binnen de reguliere woningmarkt. Met de huisvesters zullen harde afspraken worden gemaakt over het saneren van bestaande situaties, zodat deze woonruimte weer beschikbaar komt voor de reguliere woningmarkt.
- De Economische agenda Duin- en Bollenstreek streeft naar een sterke economische sector in de regio, waarbij bedrijven kunnen investeren en groeien. Dit kan alleen wanneer er voldoende aanbod van werknemers is. In de agrarisch sector bestaat een groot deel van de werknemers uit (tijdelijke) arbeidsmigranten. Ook bij de niet agrarische bedrijven in de Duin- en Bollenstreek werken steeds meer tijdelijke arbeidsmigranten. Vanuit het economisch perspectief is het dan ook van belang voldoende logiesmogelijkheid te kunnen bieden.
- Evenals andere gemeenten wil het college een bijdrage leveren aan (goede) huisvesting voor arbeidsmigranten. Een aantal omliggende gemeenten heeft in vergelijking met onze gemeente al meer aan de in Holland Rijnland afgesproken taakstelling voldaan, o.m. door het realiseren van een nieuw tijdelijk huisvestingscomplex.

Mogelijkheden/varianten

Binnen de huidige beleidsregel is huisvesting van arbeidsmigranten mogelijk in
- karakteristieke panden en agrarische woningen in het buitengebied en
- panden in het stedelijk gebied, anders dan woningen.

Vasthouden aan deze beleidsregel levert naar onze overtuiging op korte termijn te weinig mogelijkheden op. Het college wil daarom weten hoe u denkt over andere huisvestingsmogelijkheden. De huidige situatie analyserend zijn we als college van mening dat de taakstelling alleen gerealiseerd kan worden in het buitengebied of op locaties met een bedrijfsbestemming. De bij de gemeente bekende initiatieven richten zich vooral op *nieuw* op te richten tijdelijke verblijfscomplex(en).

Graag hoort het college uw ideeën over het huisvestingsvraagstuk en uw voorkeuren ten aanzien van de volgende vier criteria:

1. Locatie
2. Grootte/omvang
3. Mix van doelgroepen en
4. Woon- en werklocatie

Los van de keuze, dienen de initiatieven uiteraard altijd te voldoen aan een goede ruimtelijke ordening. Er zal altijd sprake moeten zijn van een goede ontsluiting en bereikbaarheid, voldoende parkeergelegenheid, aandacht voor milieu-aspecten etc.

1. Locatiekeuze

a. Vasthouden aan de locatiemogelijkheden volgens de beleidsregel

Zoals hiervoor al is aangegeven is het college van oordeel dat dit voor de korte termijn te weinig huisvestingsmogelijkheden oplevert.

b. Huisvesting binnen bestaande complexen in buitengebied of op bedrijfsterrein

Wanneer aangetoond wordt dat deze panden niet meer ten dienste van de geldende bestemming ingezet kunnen worden, zouden deze panden tijdelijk gebruikt kunnen worden voor de huisvesting van arbeidsmigranten.

Voordelen:

- Geen extra bebouwing en bestaande lege panden krijgen een nieuwe functie.
- De werknemers kunnen dicht bij de werkplek wonen, waarbij het aantal extra verkeersbewegingen beperkt kan blijven.
- Er wonen weinig mensen in het buitengebied en op een bedrijfsterrein, eventuele overlast treft slechts een beperkt aantal mensen.
- Tijdelijke arbeidsmigranten hebben vaak niet de intentie om te integreren, huisvesting in het buitengebied is om die reden geen belemmering.

Nadelen:

- Infrastructuur in buitengebied vaak niet toereikend om bij grote groepen mensen in de ontsluiting van het gebied te voorzien.
- Bestaande panden zijn meestal niet (direct) geschikt als huisvestingslocatie.
- Waarschijnlijk geen beschikbaarheid van een geschikt pand op korte termijn.
- Bij de vestiging op bedrijfsterrein kunnen milieu-aspecten belemmerend zijn (vaak wel mogelijk aan randen van terreinen of solitaire percelen)
- Vanuit sociaal veiligheidsoogpunt kan vestiging in buitengebied of op bedrijfsterrein minder wenselijk zijn.

c. Huisvesting in nieuw op te richten complexen buiten de bebouwde kom

Dit betreft een nieuwe locatie in het agrarisch gebied of op een bedrijfsterrein/-locatie.

Voordelen:

- Vanwege bredere scoop (niet beperkt tot bestaande panden) kunnen eerder een of meerdere geschikte locatie(s) worden gevonden.
- De onder het voorgaande kopje vermelde voordelen gelden (afgezien van eerstgenoemde) ook voor een nieuw op te richten complex.
- Er kan gerichter worden gezocht naar een geschikte locatie, met inachtneming van de aandachtspunten, genoemd onder de nadelen in het voorgaande kopje.

Nadelen:

- Het beleid van de Intergemeentelijke Structuurvisie Greenport streeft naar behoud van de openheid in het buitengebied. Hoewel het gaat om een tijdelijk huisvestingscomplex, kan afhankelijk van de grootte van het complex, de impact groot zijn. Een zorgvuldige afweging bij een locatiekeuze is daarom belangrijk.

Voorkeur college:
Gelet op de urgentie gaat de voorkeur van het college uit naar het realiseren van (een) nieuw op te richten logiescomplex(en), waarbij zorgvuldig wordt gekeken naar een passende locatie. Dit past niet in het (huidig) vastgesteld beleid.

2. Grootte complex

Er lijkt geen algemene norm te geven zijn voor de ideale omvang van een huisvestingsvoorziening. Een check leert dat de capaciteit van een huisvestingscomplex doorgaans varieert van 50 tot 200 huisvestingsplekken. Keuzes voor de grootte van een complex zijn uiteraard afhankelijk van de situering in de omgeving.

a. Eén (of meerdere) grotere complexen (tot maximaal 200 logiesplekken)

Voordelen:
- Bij een grotere schaalgrootte zijn er voldoende financiële middelen om professioneel beheer van het complex te regelen en kan tevens beter toegezien worden op fatsoenlijke en veilige huisvesting.

Nadeel:
- Een groter complex heeft meer impact op de omgeving.

b. Keuze voor kleine(re) complexen (tot maximaal 30 plekken)

Voordeel:
- Kleinere complexen hebben minder impact op de omgeving. In het buitengebied zal een (nieuw te realiseren) kleiner complex minder inbreuk hebben op de landschappelijke kwaliteit van het gebied.

Nadelen:
- Om aan de vraag te kunnen voldoen zullen meer kleinere complexen nodig zijn. Door deze verspreiding is op meerdere plekken draagvlak nodig voor het initiatief.
- Geen/minder (financiële) mogelijkheden voor goede beheersvoorzieningen.

Voorkeur college:
Het college geeft de voorkeur aan een groter complex, waarbij voorzien kan worden in een professionele beheersvorm. Op die wijze kan gezorgd worden voor een situatie die geen tot weinig overlast voor de omgeving tot gevolg heeft en waarbij sprake is van een goed leefklimaat voor de arbeidsmigranten.

3. Mix van doelgroepen

Er zijn verschillende voorbeelden in het land waar huisvesting voor arbeidsmigranten wordt gecombineerd met huisvesting van andere doelgroepen, zoals starters, mensen uit de maatschappelijke opvang, gescheiden mensen en statushouders.

a. Met voorrang mogelijke mix van doelgroepen nader onderzoeken

Voordelen
- De samenwerking van verschillende partijen biedt kansen, in de vorm van mogelijke extra voorzieningen bij een complex waar ook anderen gebruik van kunnen maken.
- Gemengd wonen biedt mogelijkheden voor verschillende doelgroepen met een urgente huisvestingsbehoefte.

Nadelen
- Verblijfscomplexen, zoals logiesverblijven voor arbeidsmigranten, zijn meestal niet geschikt voor permanente bewoning maar alleen voor tijdelijke bewoning.
- Wanneer gekozen wordt voor gecombineerde huisvesting zal deze mogelijkheid

nader verkend moeten worden. Wat is een goede mix? Met welke markt)partijen hebben we te maken? Wat is de rol van de gemeente? Dit vergt een langere voorbereidingstijd, waardoor niet snel en adequaat met het huisvestingsvraagstuk van logiesverblijven arbeidsmigranten aan de slag gegaan kan worden.
- Meer te maken met belemmerende regelgeving, zoals het provinciale beleidskader, dat uitgaat van het principe van bouwen binnen bestaande stads- en dorpsgebied.
- Bij arbeidsmigranten die hier tijdelijk verblijven is vaak minder behoefte om te integreren in de samenleving. Zij zijn vooral gericht op veel uren maken, geld verdienen om zo snel mogelijk weer naar huis te kunnen. Afhankelijk van de periode van tijdelijk verblijf, kan gesteld worden dat deze groep niet direct geschikt is voor het concept 'gemengd wonen'.

b. Voor huisvestingsvraagstuk 'arbeidsmigranten' niet uitgaan van mix doelgroepen

Voordelen
- Het achterwege laten van een onderzoek naar gecombineerde huisvesting, maakt dat sneller uitvoering kan worden gegeven aan de taakstelling door het faciliteren van initiatieven.

Voorkeur college:
Op dit moment geeft het college er de voorkeur aan een mix mogelijk te maken. Overigens verkent het college momenteel de bouwmogelijkheden (al dan niet tijdelijk) voor andere groepen die met spoed huisvesting zoeken, zoals starters. Onlangs is gestart met een pilotproject voor de tijdelijke huisvesting van 'spoedzoekers' aan de Teylingerdreef in Voorhout (project 'Teydelijk').

4. Verplichting locatie wonen/werken

Wil de gemeente aan de huisvesting de voorwaarde te stellen dat arbeidsmigranten in de gemeente, of in de Duin- en Bollenstreek werkzaam moeten zijn?

a. Verplichting werkzaam in gemeente

Voordelen:
- Omdat de werknemers dicht bij hun werk wonen heeft dit minder woon-werkverkeer tot gevolg.
- Het aantal logiesplekken dat gerealiseerd wordt, wordt beperkt tot het aantal dat lokaal nodig is.

Nadeel:
- Volgens (o.m. de Europese) regelgeving mag de gemeente niet de eis opleggen dat een gehuisveste arbeidsmigrant in de gemeente werkzaam moet zijn. Een EU arbeidsmigrant heeft dezelfde rechten van vrije vestiging en vrije arbeid als iemand met de Nederlandse nationaliteit. Formeel kan de eis van lokaal werkzaam zijn dan ook niet in een overeenkomst of in regelgeving worden vastgelegd.
- Het huisvestingsvraagstuk is een gemeentegrensoverstijgend vraagstuk en tot op heden is dit daarom in Holland Rijnlandverband opgepakt, waarbij deze afspraak niet is gemaakt.

b. Verplichting werkzaam binnen de Duin- en Bollenstreek

Voordeel:
- Ook wanneer een lokaal gehuisveste arbeidsmigrant werkzaam is bij een naburige gemeente, kan de woon-werkafstand kort zijn.

Nadeel:
- Zie hiervoor, onder nadeel lokaal

Voorkeur college:
Het college vindt het belangrijk dat er voor de lokale ondernemers voldoende medewerkers beschikbaar zijn. Verder wil het college onnodige verkeersbewegingen voorkomen. Het college wil hierover in overleg met de huisvester. De huisvester dient bij een initiatief aan te tonen dat het aantal te realiseren logiesverblijven nodig is voor de lokale dan wel de Duin- en Bollenstreekse behoefte. Vanwege regelgeving wil/kan het college geen formele afspraken aangaan of beleid opstellen omtrent eisen ten aanzien van verplicht werken/wonen in de gemeente.

Andere afwegingen
In de beleidsregel zijn voorwaarden opgenomen waaraan een exploitant moet voldoen. Dit betreft zaken zoals fatsoenlijke huisvesting en brandveiligheid, conform de eisen van de Stichting Normering Flexwonen (SNF), de verplichting tot het opstellen van huisregels, een protocol om overlastsituaties te voorkomen en een communicatieplan als onderdeel van het verzoek. Deze voorwaarden zijn uiteraard belangrijk en blijven van toepassing. In een overeenkomst tussen de exploitant en de gemeente kunnen deze en andere voorwaarden worden vastgelegd.

Wat zijn de financiële gevolgen
In principe verwachten we geen of beperkte financiële consequenties voor de gemeente. Het is de bedoeling dat externe partijen zelf zorgdragen voor de financiering, realisatie en het beheer van de tijdelijke woningen.

Hillegom-Lisse-Teylingen (HLT)
Het voorstel heeft betrekking op de gemeente Teylingen.

Communicatie en verdere aanpak.
Op basis van de door u aangegeven voorkeuren/visie, kan het college initiatieven en plannen beoordelen. We zullen partijen in de gelegenheid stellen één of meerdere initiatieven voor huisvesting arbeidsmigranten in te dienen. Vervolgens kunnen wij deze toetsen op haalbaarheid, met inachtneming van alle vigerende regelgeving en daarnaast dus uw richtinggevende uitgangspunten. Wanneer een concreet initiatief kans van slagen heeft, gaat het college met u, de omwonenden en andere belanghebbenden, in overleg.

De gemeenteraad zal bij veel initiatieven het bevoegd gezag zijn om te beslissen over de tijdelijke huisvesting van arbeidsmigranten. Wanneer hiervoor een uitgebreide omgevingsvergunningsprocedure aan de orde is, is het aan uw raad (door middel van het al dan niet afgeven van een verklaring van geen bedenkingen) om te beslissen over het verlenen van medewerking aan het initiatief. Een uitgebreide omgevingsvergunning is aan de orde wanneer het gaat om een nieuw te realiseren complex of bij een functiewijziging van een bestaand pand, wanneer dit veel impact heeft op de omgeving. In dit laatste geval is er sprake van een 'stedelijke ontwikkeling' en meldt het besluit M.e.r. dat een uitgebreide omgevingsvergunning nodig is.

Bijlagen en achtergrondinformatie
- Ter illustratie, voorbeelden van gerealiseerde tijdelijke huisvestingcomplexen.
- Beleidsregel 'ruimtelijke randvoorwaarden logiesgewijze huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten Duin- en Bollenstreek'.
- Convenant Holland Rijnland, huisvesting arbeidsmigranten 2014-2018.

de KONING VERGOUWEN advocaten

PRODUCTIE 2

Raadsbrief

gemeente TEYLINGEN

Raadsbrief aanpassing beleidsregel 'ruimtelijke randvoorwaarden logiesgewijze huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten Duin & Bollenstreek

aan:	de raad van de gemeente Teylingen
zaaknummer:	Z-21-216206
datum collegevergadering:	21 december 2021
portefeuillehouder:	Mevr. M.E.I. Volten
behandelend ambtenaar:	Eveline Simon/Dirk Schaap
embargo:	☐

Hierbij informeren wij u over de stand van zaken met betrekking tot het onderwerp 'huisvesting arbeidsmigranten', in het bijzonder de aanpassingen rondom de beleidsregel "Ruimtelijke randvoorwaarden logiesgewijze huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten Duin- en Bollenstreek" (hierna: de Beleidsregel).Het doel van deze beleidsregel is het mogelijk maken van huisvestingslocaties voor tijdelijke arbeidsmigranten op daarvoor geschikt geachte locaties.

In de nu aangepaste ontwerp-beleidsregel zijn nieuwe regels opgenomen rondom het huisvesten van tijdelijke arbeidsmigranten op de locatie waar zij ook werkzaam zijn. Daarnaast zijn een aantal technische wijzigingen opgenomen ten aanzien van brandveiligheid en communicatie.

Aanleiding en context

In de Duin- en Bollenstreek werken en wonen arbeidsmigranten. Er is al jaren een structureel tekort aan legale huisvestingsplekken.
De Greenportgemeenten hebben in juni 2014 in Holland Rijnland verband het Convenant huisvesting arbeidsmigranten 2014-2018 ondertekend. In dit Convenant was een regionale opgave geformuleerd tot 2018 voor het realiseren van een aantal huisvestingsplekken voor arbeidsmigranten, zowel ter vervanging van illegale plekken als ter aanvulling vanwege de toegenomen behoefte aan huisvestingsplekken in de regio.

Daarom is de Beleidsregel in het leven geroepen. Deze Beleidsregel is een uitwerking van de aan de colleges van burgemeester en wethouders toegekende wettelijke bevoegdheid om voor een aantal in het Besluit ruimtelijke ordening genoemde gevallen, omgevingsvergunning te kunnen verlenen. De Beleidsregel maakt daarmee onderdeel uit van de zogenaamde 'Kruimelgevallenregeling'.

In de periode van het genoemde Convenant en in de periode daarna zijn er structureel onvoldoende logiesplaatsen (huisvesting voor de korte termijn) beschikbaar gekomen. Dit blijkt onder andere uit het feit dat er in illegale huisvesting plaatsvindt in reguliere woningen binnen de dorpskernen, hotels en recreatiewoningen. Dat is een onwenselijke situatie. Daarom is er door verschillende partijen op aangedrongen te onderzoeken waar mogelijkheden van de Beleidsregel kunnen worden verruimd om op korte termijn meer legale huisvestingsplaatsen te kunnen realiseren.

Daarnaast wordt er door de vijf gemeenten in de Duin- en Bollenstreek gewerkt aan een integrale aanpak waarin zaken rondom huisvesting, veiligheid, registratie etc. worden meegenomen. In de tussentijd is de beleidsregel vigerend beleid van waaruit er vergunningen voor de huisvesting van arbeidsmigranten kunnen worden aangevraagd. Daarom is het van belang dat deze beleidsregel in de praktijk werkt.

Doelmatigheid van beleidsregel onvoldoende

In het bestuurlijk overleg ruimtelijke ordening Greenport (BO RO Greenport) in juli 2020 is de huisvesting van arbeidsmigranten besproken. Onderdeel van dit overleg was de doelmatigheid van de Beleidsregel (het voorzien in legale huisvestingsplekken op gewenste locaties) naar aanleiding van twee concrete verzoeken die speelden met betrekking tot huisvesting van buitenlandse werkgevers op het terrein van het bedrijf waar zij werkzaam zijn. Los van deze twee maatwerkadviezen hebben de betrokken bollenstreekgemeenten met enige regelmaat dergelijke verzoeken en vragen gekregen, waarbij steeds is gebleken dat hier op basis van de beleidsregel niet in kon worden voorzien. Hierna is in het BO besloten 'opdracht te geven de Beleidsregel rond huisvesting op het erf aan de hand van praktijkervaringen te evalueren en bij te stellen'. Ambtelijk is hier gevolg aan gegeven.

Voorgestelde aanpassingen
Naar aanleiding van de opdracht van het BO RO Greenport zijn vervolgens twee notities voorgelegd aan zowel het BO RO Greenport als, voor advies, aan het Overlegplatform Greenport Duin- en Bollenstreek

Enerzijds is een notitie voorgelegd met daarin voorgestelde 'technische aanpassingen' van de Beleidsregel, die voortkomen uit de (ambtelijke) ervaring van het werken met de Beleidsregel. Dit betreft de volgende punten:

A. Het verwijderen van de haakjes "()" om het woord voormalige inzake de bepalingen die gaan over de huisvesting in karakteristieke voormalige agrarische bebouwing;

B. Het toevoegen van bepalingen voor participatie in het kader van aanvragen omgevingsvergunningen;

C. Het aanpassen van de (toetsing van) brandveiligheid(bepalingen).

Anderzijds is een notitie voorgelegd met daarin verruimingsmogelijkheden van de Beleidsregel, voor zover deze betrekking hebben op de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten op de bedrijfskavel van de werkgever. In deze notitie is ook een verruimingsmogelijkheid aangegeven, waarvoor een wijziging van de bestemmingsplannen voor het landelijk gebied noodzakelijk is.
In die notitie is een drietal verruimingsmogelijkheden benoemd, te weten:

1. Het oprekken van de bestaande regeling voor huisvesting op eigen terrein gedurende de piekperiode van het agrarisch bedrijf, van maximaal 3 maanden naar maximaal 6 maanden per kalenderjaar. Dit kan plaatsvinden door aanpassing van bestemmingsplannen voor het landelijk gebied op dat onderdeel;

2. Het realiseren van mogelijkheden voor huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten binnen agrarische bedrijfsgebouwen bij actieve agrarische bedrijven. Dat kan plaatsvinden via een wijziging van de Beleidsregel;

3. Het realiseren van tijdelijke mogelijkheden (max. 10 jaar) voor huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten in nieuw te plaatsen units/bebouwing binnen de bouwvlakken van agrarische bedrijven. Dit kan plaatsvinden via een wijziging van de Beleidsregel.

Reactie provincie Zuid-Holland (ambtelijk)
Door de provincie Zuid-Holland is in een eerste ambtelijke reactie aangegeven dat de hierboven genoemde wijzigingsmogelijkheden 1 en 3 momenteel in strijd zijn met de bepalingen uit de provinciale omgevingsverordening. Afgelopen jaar heeft er een provincie breed experimentenproject gelopen ten aanzien van het vraagstuk van de huisvesting van tijdelijke arbeidsmigranten. De gemeente Noordwijk participeert actief binnen dit experimentenproject. Aan de hand van de resultaten van dit project volgt een

mogelijke aanpassing van het ruimtelijk beleid van de provincie. Hiervoor wordt een voorstel voor Provinciale Staten voorbereid.
Voor wat betreft optie 2 is aangegeven dat hierbij geen sprake is van aperte strijdigheid met de bepalingen van de omgevingsverordening.

Conclusie
Op basis van bovenstaande is het college van burgemeester en wethouders voornemens om het vervolg van dit proces van aanpassing en verruiming in eerste instantie toe te spitsen op de voorgestelde technische aanpassingen zoals onder A, B en C aangegeven en op de enkele verruimingsmogelijkheid waarbij geen strijd bestaat met het provinciaal beleid, hierboven aangegeven onder 2.

Daarnaast gaan de Greenportgemeenten in het kader van het lopende pilot/experimentenproject huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten de provincie verzoeken om aanpassing van de omgevingsverordening, zodat ook de verruimingsmogelijkheden 1 en 3 mogelijk worden.
Tenslotte participeert Noordwijk (de HLT-gemeenten zijn ambtelijk betrokken) in het lopende experimentenproject huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten van de provincie Zuid-Holland, met het oogmerk om een actieve bijdrage te leveren aan een structurele verruiming van de mogelijkheden voor aanvullende logiesvoorzieningen voor tijdelijke arbeidsmigranten.

Beslissingsbevoegdheid door college
Het vaststellen en aanpassen van deze Beleidsregel is een bevoegdheid van het college van burgemeester en wethouders. Het college informeert de gemeenteraad actief over aanpassingen rondom de huisvesting van arbeidsmigranten, omdat dit een belangrijk maatschappelijk dossier is. De aangepaste beleidsregel wordt ter kennisgeving aan de gemeenteraad verzonden wanneer het besluit tot bovenliggende aanpassingen genomen is.

Bijlagen: -

de KONING VERGOUWEN advocaten

PRODUCTIE 3

Raadsbrief

gemeente TEYLINGEN

Wijziging beleidsregel "Ruimtelijke randvoorwaarden logiesgewijze huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten Duin- en Bollenstreek

aan:	de raad van de gemeente Teylingen
zaaknummer:	Z-21-216206
datum collegevergadering:	12 juli 2022
portefeuillehouder:	Marlies Volten
behandelend ambtenaar:	Dirk Schaap
emailadres:	d.schaap@hltsamen.nl
telefoon:	14 0252
embargo:	☐

Hierbij informeren wij u over de aanpassingen rondom de beleidsregel "Ruimtelijke randvoorwaarden logiesgewijze huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten Duin- en Bollenstreek" (hierna: de Beleidsregel). Het doel van deze beleidsregel is het mogelijk maken van huisvestingslocaties voor tijdelijke arbeidsmigranten op daarvoor geschikt geachte locaties.

Begin van dit jaar heeft de gewijzigde beleidsregel gedurende een periode van 6 weken ter inzage gelegen, zodat een ieder zijn of haar zienswijze hierop kon indienen. Hierover bent u per raadsbrief van december 2021 geïnformeerd. In totaal is één zienswijze ontvangen. Deze zienswijze heeft niet geleid tot aanpassingen van de beleidsregel.

De wijzigingen in de beleidsregel zijn in regionaal verband met de gemeenten Noordwijk, Hillegom en Lisse afgestemd. De doorgevoerde wijzigingen betreffen de volgende:

1. Binnen het werkingsgebied GOM mogelijk maken van huisvesting in bestaande agrarische bedrijfsgebouwen (niet zijnde kassen) als onderdeel van een bestaand agrarische bedrijf;

2. Binnen het werkingsgebied GOM Mogelijk maken van huisvesting in bestaande niet-agrarische bedrijfsbebouwing (niet zijnde kassen) als onderdeel van een niet-agrarisch
bedrijf;

3. Binnen het werkingsgebied GOM middels de procedure 'maatwerk in de Greenport' mogelijk maken van huisvesting in niet-agrarische bedrijfsbebouwing waarbij geen sprake meer
is van een actief bedrijf;

4. Nieuwe bepalingen inzake de participatie en communicatie door initiatiefnemers in het kader van aanvragen/verzoeken;

5. Technische wijzigingen inzake het aspect brandveiligheid.

Het wijzigen van de beleidsregel is een collegebevoegdheid. Middels deze raadsbrief wordt u in kennis gesteld van het genomen besluit. Tegen het genomen besluit is geen bezwaar of beroep mogelijk. De gewijzigde beleidsregel treedt in werking één dag na publicatie.

de KONING VERGOUWEN advocaten

PRODUCTIE 4

gemeente TEYLINGEN

Raadsvoorstel Besluitvormend

Voortgang programma arbeidsmigranten

aan:	de raad van de gemeente Teylingen
zaaknummer:	Z-22-278287
datum collegevergadering:	8 november 2022
datum raadsvergadering:	15 december 2022
agendapunt:	0
portefeuillehouder:	M. Volten
behandelend ambtenaar:	Helene Vollaard
e-mailadres:	H.Vollaard@hltsamen.nl
telefoon:	14 0252

Wij stellen voor:

1. Kennis te nemen van de resultaten van fase 1 van het HLT-brede "actieprogramma Arbeidsmigranten" (op 19 december 2019 vastgesteld door het college en ter informatie naar de raad gestuurd).

2. In te stemmen met de acties en bijbehorende inzet in fase 2:
   - Project ontwikkeling huisvesting arbeidsmigranten
   - Communicatie over de projecten in fase 2
   - Inschrijving arbeidsmigranten in BRP volgens huidige ontwikkelingen, regionaal
   - Huidige huisvestingssituatie in beeld houden op basis van data (DGS)
   - Verkenning samenwerking andere domeinen

3. Een budget van € 100.000 beschikbaar te stellen van 2023-2026 voor het uitvoeren van het project huisvesting arbeidsmigranten.

4. De begrotingswijziging R4024 vast te stellen.

Inleiding
Met regelmaat krijgen we signalen en vragen binnen over de situatie van arbeidsmigranten in onze regio. Van ontwikkelende partijen die willen weten wat de kaders zijn om te huisvesten tot omwonenden die te maken hebben met overlast. Van Bouw- en Woningtoezicht die zien dat er mensen wonen op plekken die daar niet voor bestemd zijn tot inwoners en raadsleden die zich zorgen maken om arbeidsmigranten die op straat slapen.

In 2020 is onder leiding van Emile Roemer het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten ingesteld om voorstellen te doen ter verbetering van de woon- en werkomstandigheden van arbeidsmigranten. In oktober van dat jaar verscheen het rapport 'Geen tweederangsburgers' met adviezen om misstanden in de werk- en leefsituatie van arbeidsmigranten tegen te gaan en de afhankelijkheid van de werkgever te verkleinen.

De landelijke overheid is sindsdien bezig om kaders te stellen waar mogelijk en wetten aan te passen als nodig. De VNG ondersteunt sinds maart 2022 gemeenten om synchroon aan de landelijke ontwikkelingen beleid hierop te maken.
Als HLT-gemeenten zien we de noodzaak van het nemen van onze verantwoordelijkheden in de situatie van arbeidsmigranten in onze regio. Een samenvatting van de acties die tot nu toe uitgevoerd zijn en acties en inzet die nu nodig is, zijn te vinden in de bijlage "Voortgang programma arbeidsmigranten, afronden fase 1 en op naar fase 2".

Gezien de problematiek en gevraagde inzet en financiën, betreft dit een raadsbesluit.

Bestaand kader en context
In 2017 verscheen een rapport van de gezamenlijke rekenkamercommissie van Hillegom, Lisse en Noordwijkerhout. Naar aanleiding hiervan schreef de afdeling Strategie en Projecten het Actieprogramma Aanpak vraagstuk arbeidsmigranten om met deze opgave aan de slag te gaan. Op 19 december 2019 stelden Hillegom, Lisse en Teylingen gezamenlijk het HLT-brede 'actieprogramma Arbeidsmigranten' vast.
Met het uitvoeren van activiteiten uit het actieprogramma, bleek al doende dat een doorontwikkeling van de opgave nodig was. Dat heeft geleid tot de keuze voor een programmatische aanpak. In deze aanpak wordt aan diverse projecten en processen tegelijkertijd gewerkt, en is de samenhang en fasering tussen de verschillende doelen en inspanningen een belangrijk aandachtspunt.
De bijlage "Voortgangsnotitie programma arbeidsmigranten, afronden fase 1 en op naar fase 2" geeft inzicht in acties en knelpunten uit de afgelopen periode (fase 1) en in de benodigde acties en inzet in de komende tijd (fase 2).

Beoogd effect
We werken aan vier strategische doelen:
1. **Volwaardig deel van de gemeenschap:** we kennen de arbeidsmigranten die hier wonen en werken. Zij hebben dezelfde rechten en plichten als iedereen.
2. **Passende huisvesting:** Arbeidsmigranten wonen in de Bollenstreek legaal en in een veilige omgeving passend bij de verblijfsduur.
3. **Gezonde werkomgeving:** Arbeidsmigranten werken in de Bollenstreek legaal en in een veilige omgeving.
4. **Integratie:** we erkennen dat arbeidsmigranten tijdelijk of langer onderdeel zijn van onze gemeenschap en faciliteren dat zij hieraan meedoen.

Het voorkómen van onwenselijke situaties voor arbeidsmigranten en creëren van legale mogelijkheden voor huisvesting ontlast de kernen en kan daar woningen vrijmaken voor andere doelgroepen.
De vier doelstellingen raken aan andere beleidsdoelstellingen en lopende trajecten binnen de HLT-gemeenten. In 2021 is daarom een Doelen Inspanningen Netwerk (DIN) gemaakt (zie Bijlage I bij "Voortgang programma arbeidsmigranten, afronden fase 1 en op naar fase 2").
In de DIN zijn de visie, de strategische doelen en de bijbehorende inspanningen (processen, projecten, activiteiten) in samenhang uiteengezet voor Lisse en Teylingen.
In dit programma is regionaal samenwerken belangrijk om het waterbed effect te voorkomen. Daarom is er actief contact met Hillegom, Katwijk en Noordwijk over dit programma en is de visie in samenspraak met deze gemeenten tot stand gekomen.

Het werken aan de projecten en activiteiten gaat over veel domeinen heen en is complex. Dat is landelijk al geconstateerd en dat voelen wij ook in onze gemeente. Bij het werken aan de oplossingen hebben we meer continue zicht nodig op wat er speelt en is inzet nodig om de activiteiten uit te kunnen voeren.

Argumenten

1.1 De resultaten van fase 1 geven zicht op de huidige situatie en knelpunten in het actieprogramma arbeidsmigranten.

Daarmee worden ook de benodigde acties voor fase 2 duidelijk.

2.1 Er is onvoldoende legale huisvesting die voldoet aan SNF-normen.

Arbeidsmigranten in onze regio dragen bij aan onze economie. Een leefbare omgeving en voldoende huisvesting is voor álle inwoners belangrijk. Voldoende legale huisvesting maakt ook ruimte in de kernen vrij voor inwoners. Structurele capaciteit draagt bij aan continuïteit en samenhang in de uitvoering.

3.1 Er budget nodig is voor sturing en monitoring van het programma.

In de afgelopen periode is helder geworden dat de problematiek complex is en zich op vele terreinen manifesteert. Sturing en monitoring van het programma is daarom van belang (min. 24 uur per week programmamanagement), evenals duidelijke rollen en taken van ambtenaren uit de betrokken domeinen (2-6 uur per domein). Dit doen we "er niet even bij". Wij hebben daarom in de periode van 2023-2026 een jaarlijks budget van € 100.000 nodig.

4.1 Vaststellen begrotingswijziging nr. R4024.

Met het vast stellen van de begrotingswijziging wordt het jaarlijkse budget van € 100.000 opgenomen in de begroting 2023 tot en met 2026 van de gemeente Teylingen.

Kanttekeningen

2.1 Wij hebben geen instrumenten om werkgevers en uitzenders verantwoordelijk te maken voor huisvesting

We hebben te maken met huisvesters, uitzendbureaus en soms meerdere tussenpartijen. Duidelijke afspraken over rollen, taken en verantwoordelijkheden moeten over en weer gemaakt en vastgelegd worden. We kunnen geen afspraken afdwingen, toch willen we het gesprek aangaan, zodat we alles doen wat in onze macht ligt. Zo kan ook transparantie ontstaan over de volledige omvang van de opgave.

2.2 De juiste informatie over capaciteit en middelen bij de afdeling Basis Registratie Personen is nog niet duidelijk

Het registeren van arbeidsmigranten is een essentieel onderdeel van het programma. Het vraagt voldoende inzet. We willen dit regionaal oppakken en VNG ondersteunt met praktijkvoorbeelden. Dit deelproject kan mogelijk leiden tot een vraag om extra inzet.

2.3 Ook andere doelgroepen hebben huisvesting nodig.

Door illegale situaties in beeld te krijgen en afspraken te maken met marktpartijen, kunnen huizen vrijkomen en dus ruimte ontstaan voor andere inwoners.

Financiële consequenties

De geraamde jaarlijkse kosten voor de komende 4 jaar is € 200.000 per jaar. Deze kosten worden 1:1 verdeeld over de HLT-gemeenten Lisse en Teylingen. Dit houdt in dat de gemeente Teylingen in de periode van 2023-2026 jaarlijks € 100.000 beschikbaar moeten stellen om de plannen te kunnen laten uitvoeren.

De kosten zijn als volgt opgebouwd:

ROLINVULLING	UREN/WEEK
Ambtelijk opdrachtgeverschap (AOG)	2
Programmamanager	24
Communicatieadviseur	6
Programmateamlid wonen	4
Programmateamlid ruimtelijke advisering	4
Programmateamlid sociaal domein	0,5
Programmateamlid Economie	0,5
Programmateamlid Toezicht & handhaving	0,5
Programmateamlid burgerzaken	0,5
Projectleider data gedreven sturen	2

Aanpak, uitvoering en participatie
We formeren een programmateam dat op structurele basis bij elkaar komt om met elkaar af te stemmen op inhoud en proces.
In dit team zit onder andere de communicatieadviseur en als nodig de opdrachtgever van de opgave. Afhankelijk van welke projecten er in fase twee worden opgestart, zitten ook de projectleiders van deze projecten in het programmateam.

Bij de uitvoering van fase 2 worden inwoners in het algemeen geïnformeerd over waarom, welke stappen gezet worden in de aanpak van huisvesting van arbeidsmigranten. En wat dat oplevert voor de gemeenschap. Praktijkverhalen en een overzicht van vragen en antwoorden kunnen daarbij behulpzaam zijn. Bij mijlpalen (denk bijvoorbeeld aan afspraken met markpartijen over normen) vindt actieve communicatie plaats.

Als er in de praktijk sprake is van een concrete locatie, dan betrekt de initiatiefnemer de directe omgeving bij zijn of haar plannen. De gemeente maakt bij ontvangst van een aanvraag afspraken met de initiatiefnemer over de manier van communiceren. Over een locatie wordt pas gecommuniceerd als – onder meer - de initiatiefnemer participatieplan heeft opgesteld en de gemeente kan instemmen met de aanpak van participatie.
Dit en meer is vastgelegd in de beleidsregel 'Ruimtelijke randvoorwaarden logiesgewijze huisvesting tijdelijke arbeidsmigranten Duin & Bollenstreek'.

Hillegom-Lisse-Teylingen
Als HLT gemeenten trekken we zoveel mogelijk samen op in deze complexe materie, en er wordt met de regio steeds afgestemd. Op lokaal niveau wordt maatwerk geboden als dat beter past.

Urgentie
De urgentie om actief bezig te zijn en blijven op dit gebied is vrij belangrijk, met name om goed te weten wat er allemaal speelt en ondermijning zoveel mogelijk tegen te gaan.

Evaluatie
Projecten en processen worden geëvalueerd en zo nodig bijgesteld met de projectleiders en de beschreven stakeholders. Het gehele programma wordt met het programmateam en opdrachtgever jaarlijks geëvalueerd.
De raad wordt in de P&C-cyclus geüpdatet over de voortgang van het programma en ook bij afronding van een volgende fase.

Bijlagen en achtergrondinformatie
Voortgangsnotitie arbeidsmigranten, afronden fase 1 en op naar fase 2 met bijlagen

het college van burgemeester en wethouders,

Jeroen F.A. Tomassen	Carla G.J. Breuer
secretaris	burgemeester

Raadsbesluit

De raad van de gemeente Teylingen,

gelezen het voorstel van het college van 8 november 2022 met als onderwerp Voortgang programma arbeidsmigranten

gelet op de behandeling in de raadscommissie- en raadsvergadering,

gelet op artikel 108 van de Gemeentewet,

besluit:

1. Kennis te nemen van de resultaten van fase 1 van het HLT-brede "actieprogramma Arbeidsmigranten" (op 19 december 2019 vastgesteld door het college en ter informatie naar de raad gestuurd).

2. In te stemmen met de acties en bijbehorende inzet in fase 2:
   - Project ontwikkeling huisvesting arbeidsmigranten
   - Communicatie over de projecten in fase 2
   - Inschrijving arbeidsmigranten in BRP volgens huidige ontwikkelingen, regionaal
   - Huidige huisvestingssituatie in beeld houden op basis van data (DGS)
   - Verkenning samenwerking andere domeinen

3. Een budget van € 100.000 beschikbaar te stellen van 2023-2026 voor het uitvoeren van het project huisvesting arbeidsmigranten.

4. De begrotingswijziging R4024 vast te stellen.

Aldus besloten in de raadsvergadering van 15 december 2022,

Robert van Dijk griffier	Carla G.J. Breuer voorzitter