

ECLI	ECLI:NL:RVS:2026:1406
Datum uitspraak	11 maart 2026
Inhoudsindicatie	Bij besluit van 28 maart 2023 heeft het college van burgemeester en wethouders van Kampen aan Esprit een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een gebouw voor de huisvesting van arbeidsmigranten voor maximaal 120 personen in 70 wooneenheden op het perceel Tuindersweg 21A in IJsselmuiden, voor een periode van 15 jaar. Nadat de raad een verklaring van geen bedenkingen had afgegeven heeft het college een omgevingsvergunning verleend aan Esprit voor het huisvesten van maximaal 120 arbeidsmigranten in 70 wooneenheden, voor een periode van 15 jaar, aan de Tuindersweg 21A in IJsselmuiden. Het gaat om een pilotproject als bedoeld in de gemeentelijke 'Bouwsteen huisvesting arbeidsmigranten'. Met die bouwsteen heeft de gemeenteraad van Kampen op 30 januari 2020 ingestemd. Ook maakt die bouwsteen als bijlage onderdeel uit van de in oktober 2021 door de raad vastgestelde woonvisie 'Bouwsteen Wonen 2021-2025'. De locatie voor de huisvesting ligt in een glastuinbouwgebied in de Koekoekspolder.

Volledige tekst

202403496/1/R3.

Datum uitspraak: 11 maart 2026

AFDELING

BESTUURSRECHTSPRAAK

Uitspraak op het hoger beroep van:

Esprit Real Estate II B.V. (hierna: Esprit), gevestigd in Holten, gemeente Rijssen-Holten, appellante,

tegen de uitspraak van de rechtbank Overijssel van 24 april 2024 in zaak nr. 23/1881 in het

geding tussen:
Esprit

en

het college van burgemeester en wethouders van Kampen.

Procesverloop

Bij besluit van 28 maart 2023 heeft het college aan Esprit een omgevingsvergunning verleend voor het realiseren van een gebouw voor de huisvesting van arbeidsmigranten voor maximaal 120 personen in 70 wooneenheden op het perceel Tuindersweg 21A in IJsselmuiden, voor een periode van 15 jaar.

Bij uitspraak van 24 april 2024 heeft de rechtbank het door Esprit daartegen ingestelde beroep ongegrond verklaard.

Tegen deze uitspraak heeft Esprit hoger beroep ingesteld.

Het college heeft een schriftelijke uiteenzetting ingediend.

Esprit en het college hebben een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak gelijktijdig met de zaken nrs. 202403495/1/R3 en 202403494/1/R3 op een zitting behandeld op 22 januari 2026, waar Esprit, vertegenwoordigd door [gemachtigde A], bijgestaan door mr. S.P.M. Schaap, advocaat in Raalte, en J.L.C. Steenbakkers, en het college, vertegenwoordigd door H. Puttenstein en P. Scharenborg, zijn verschenen. Ook zijn Bergmont B.V. en anderen, vertegenwoordigd door [gemachtigde B] en mr. A. Vreugdenhil, advocaat in Naaldwijk en [partij A], [partij B] en [partij C], bijgestaan door mr. A.P. Loo, advocaat in Arnhem, en H. de Bakker, op de zitting als partij gehoord.

Overwegingen

Overgangsrecht inwerkingtreding Omgevingswet

1. Op 1 januari 2024 zijn de Omgevingswet en de Invoeringswet Omgevingswet in werking getreden. Als een aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de Omgevingswet, dan blijft op grond van artikel 4.3, aanhef en onder a, van de Invoeringswet Omgevingswet het recht zoals dat gold onmiddellijk vóór dat tijdstip van toepassing tot het besluit op die aanvraag onherroepelijk wordt, met uitzondering van artikel 3.9, derde lid, eerste zin, van de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (hierna: de Wabo).

De aanvraag om een omgevingsvergunning is ingediend op 7 december 2021. Dat betekent dat in dit geval de Wabo en de Crisis- en herstelwet, zoals die gold vóór 1 januari 2024, van toepassing blijft.

Wettelijk kader

2. De relevante wet- en regelgeving is opgenomen in de bijlage bij deze uitspraak. Deze bijlage is onderdeel van de uitspraak.

Inleiding

3. Nadat de raad een verklaring van geen bedenkingen had afgegeven heeft het college een omgevingsvergunning verleend aan Esprit voor het huisvesten van maximaal 120 arbeidsmigranten in 70 wooneenheden, voor een periode van 15 jaar, aan de Tuindersweg

21A in IJsselmuiden. Het gaat om een pilotproject als bedoeld in de gemeentelijke 'Bouwsteen huisvesting arbeidsmigranten'. Met die bouwsteen heeft de gemeenteraad van Kampen op 30 januari 2020 ingestemd. Ook maakt die bouwsteen als bijlage onderdeel uit van de in oktober 2021 door de raad vastgestelde woonvisie 'Bouwsteen Wonen 2021-2025'. De locatie voor de huisvesting ligt in een glastuinbouwgebied in de Koekoekspolder. Esprit is het er niet mee eens dat aan de vergunning het voorschrift is verbonden dat de woonruimte alleen is bedoeld voor de huisvesting van arbeidsmigranten die werken in de Koekoekspolder.

De rechtbank heeft het beroep van Esprit ongegrond verklaard.

Noodzaak van het vergunningvoorschrift

4. Esprit betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het college het in redelijkheid nodig heeft kunnen achten om het bestreden voorschrift aan de vergunning te verbinden met het oog op het belang van een goede ruimtelijke ordening. Dat er behoefte bestaat aan huisvesting in de Koekoekspolder moet er volgens Esprit niet toe leiden dat uitsluitend arbeidsmigranten die werkzaam zijn in de polder in de huisvesting mogen verblijven.

De rechtbank heeft overwogen dat het aannemelijk is dat het huisvesten van arbeidsmigranten op de projectlocatie zal leiden tot minder verkeer en dus tot minder verkeersoverlast, omdat deze locatie dichtbij de werklocaties van de arbeidsmigranten ligt en dus leidt tot een korte reisafstand. Uit de ruimtelijke onderbouwing die bij de verleende vergunning behoort, blijkt volgens Esprit echter dat de wegen zelfs een forse verkeerstoename aan zouden kunnen. Er is geen sprake van verkeersoverlast, dus het voorschrift kan ook niet leiden tot minder verkeersoverlast. Esprit verwijst hierbij naar een second opinion van De Baan verkeersadvies B.V. Hieruit blijkt volgens Esprit dat het wegennet in de Koekoekspolder en de omliggende wegen de 280 extra ritten per etmaal eenvoudig kunnen afwikkelen.

Uit de 'Bouwsteen huisvesting arbeidsmigranten' volgt volgens Esprit dat het gaat om het bieden van huisvesting voor arbeidsmigranten binnen de gemeente Kampen en niet alleen voor arbeidsmigranten in de Koekoekspolder in IJsselmuiden. Er is niet gebleken dat het voorschrift nodig is voor het bereiken van een goede ruimtelijke ordening.

4.1. De rechtbank heeft er naar het oordeel van de Afdeling terecht op gewezen dat het college voorschriften aan een vergunning mag verbinden, als dat nodig is in het belang van een goede ruimtelijke ordening. Het college heeft hierbij beleidsruimte en moet de betrokken belangen afwegen.

Volgens het college is het vergunningvoorschrift van belang voor het aantrekkelijk houden van de Koekoekspolder als glastuinbouwgebied. Het glastuinbouwgebied is van belang voor de gemeente Kampen. Het aanbieden van kwalitatief goede huisvesting in de Koekoekspolder draagt bij aan het aantrekkelijk houden van de polder als gebied om in te werken en dus ook aan het realiseren van de bestemming "Agrarisch - Glastuinbouw". Het college heeft toegelicht dat door het opnemen van het vergunningvoorschrift wordt voorkomen dat arbeidsmigranten met een hoger inkomen, die werkzaam zijn in een andere sector, in de huisvesting zullen verblijven.

Verder heeft het college toegelicht dat het vergunningvoorschrift ook bijdraagt aan de doelstelling van het college om meer reguliere woningen vrij te laten komen in Kampen en IJsselmuiden. Door het realiseren van huisvesting op de projectlocatie voor arbeidsmigranten

die werken in de Koekoekspolder, zullen volgens het college woonlocaties vrijkomen in Kampen en IJsselmuiden. Veel van de arbeidsmigranten die in de Koekoekspolder werkzaam zijn, wonen namelijk op dit moment op verschillende locaties in de gemeente Kampen. Als zij dichterbij hun werk in de Koekoekspolder gaan wonen, dan zullen deze locaties vrijkomen. Ook heeft het college erop gewezen dat er meer draagvlak voor de huisvesting van arbeidsmigranten is, wanneer er arbeidsmigranten worden gehuisvest die werkzaam zijn in de directe omgeving. Verder gaat het om een pilot en is er grote behoefte aan huisvesting voor arbeidsmigranten die werkzaam zijn in de Koekoekspolder.

Gelet op het voorgaande heeft de rechtbank naar het oordeel van de Afdeling terecht geoordeeld dat het college, gelet op de aan hem toekomende beleidsruimte en de door hem genoemde ruimtelijke motieven, het nodig heeft kunnen achten om het voorschrift aan de vergunning te verbinden met het oog op het belang van een goede ruimtelijke ordening.

Het betoog slaagt niet.

Proportionaliteit vergunningvoorschrift

5. Esprit betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het vergunningvoorschrift niet verder gaat dan nodig is. Hierbij heeft de rechtbank in aanmerking genomen dat het college heeft toegelicht dat in de praktijk is gebleken dat arbeidsmigranten vanuit hun thuisland naar Nederland komen om seizoenswerk te verrichten in de polder en dat zij terugkeren naar hun thuisland als er daar geen werk meer is. Volgens Esprit gaat een grote groep arbeidsmigranten op zoek naar ander werk als er geen aanbod is in het seizoensgebonden werk. Als deze mensen niet mogen wonen in de nieuwe huisvesting in de polder van IJsselmuiden, dan zal deze groep mensen op zoek moeten gaan naar andere huisvesting. De aanname van de rechtbank is volgens Esprit dus onjuist.

Omdat de rechtbank is uitgegaan van een onjuiste aanname, heeft zij volgens Esprit ten onrechte geoordeeld dat het voorschrift proportioneel is. Dat is het niet, want het leidt ertoe dat Esprit de seizoenarbeiders die geen werk meer hebben in de Koekoekspolder, plotseling de huisvesting moet ontzeggen. Dit is volgens Esprit niet alleen nadelig voor de seizoenarbeiders zelf, maar leidt ook bij Esprit tot extra administratieve lasten. Daarnaast leidt dit tot leegstand en daarmee inkomensderving aan de zijde van Esprit.

Esprit heeft het college laten weten dat zij bereid is om zich ervoor in te spannen dat de huisvestingslocatie zoveel mogelijk (in plaats van uitsluitend) wordt gebruikt door arbeidsmigranten die werken in de polder. Dat is volgens Esprit een redelijk alternatief.

5.1. Naar het oordeel van de Afdeling heeft de rechtbank terecht geoordeeld dat het vergunningvoorschrift proportioneel is. Met het vergunningvoorschrift worden de doelen bereikt die het college ermee heeft beoogd en die doelen kunnen niet worden bereikt met de door Esprit voorgestelde inspanningsverplichting. Daarnaast volgt de Afdeling het college in zijn standpunt dat de mogelijke gevolgen voor de seizoenarbeiders en Esprit niet zo groot zijn dat het voorschrift daarom niet proportioneel is. De Afdeling licht dat hierna toe.

Wat betreft de proportionaliteit in relatie tot de doelen van het vergunningvoorschrift verwijst de Afdeling naar wat zij hiervoor onder 4.1 heeft overwogen. Als in de huisvestingslocatie arbeidsmigranten van buiten de Koekoekspolder werkzaam zijn, dan worden die doelen niet bereikt.

Ook wat betreft de proportionaliteit in relatie tot de gevolgen voor de seizoenarbeiders en Esprit volgt de Afdeling het college. Bij de huisvesting van arbeidsmigranten gaat het om short stay en mid stay. Het college heeft toegelicht dat de short stay arbeidsmigranten

seizoenarbeiders zijn die slechts voor een paar maanden naar Nederland komen en dan weer terugkeren naar hun thuisland. Dat voor deze groep seizoenarbeiders de huisvesting eindigt, is een voorzien gevolg voor zowel de seizoenarbeiders zelf als voor Esprit. Voor mid stay geldt volgens het college dat de kassen in de winter niet leeg staan. Ook in de winter is er vraag naar arbeidsmigranten in de Koekoekspolder. De vraag neemt wel wat af ten opzichte van de zomer, maar blijft aanzienlijk. Dit betekent volgens het college dat de Koekoekspolder ook werkgelegenheid biedt voor mid stay-arbeidsmigranten, die langer dan alleen enkele maanden in de Koekoekspolder werkzaam willen zijn. Dit is bevestigd door Bergmont B.V. en anderen, die de grootste glastuinbouwbedrijven in glastuinbouwgebied de Koekoekspolder exploiteren. De behoefte aan huisvesting is gedurende het gehele jaar dus zo groot dat de vrees voor leegstand volgens het college niet reëel is. Daarbij komt volgens het college dat voor Esprit van meet af aan duidelijk is dat mogelijke perioden van leegstand onderdeel zijn van het pilotproject en zij haar inkomensraming hierop vooraf heeft kunnen afstemmen. Het betoog slaagt niet.

Schending vrijheid verplaatsing en vestiging EVRM/IVBPR

6. Esprit betoogt dat de rechtbank heeft miskend dat het bestreden voorschrift leidt tot strijd met de vrijheid van verplaatsing en vestiging dat is neergelegd in artikel 2 van het Vierde Protocol van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM) en artikel 12 van het Internationaal Verdrag inzake Burgerrechten en Politieke Rechten (IVBPR) en met het gelijkheidsbeginsel dat is neergelegd in artikel 14 van het EVRM en artikel 26 van het IVBPR. Volgens Esprit wordt zij gedwongen tot discriminatie en is niet onderbouwd waarom de beperking van de vrijheid van vestiging en de schending van het gelijkheidsbeginsel, noodzakelijk, geschikt en proportioneel zijn. Volgens Esprit heeft de rechtbank verder ten onrechte geoordeeld dat het relativiteitsvereiste in de weg staat aan een inhoudelijke beoordeling van deze beroepsgrond. Esprit is namelijk degene die de beperking moet opleggen.

6.1. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat de vrijheden van verplaatsing en vestiging waar Esprit een beroep op doet, kennelijk niet strekken tot bescherming van het belang van Esprit. Het gaat hierbij namelijk niet om de vrijheid van Esprit om zich te verplaatsen of om zich ergens te vestigen, maar om de vrijheid van de arbeidsmigranten om dit te doen. Dat Esprit door het voorschrift als exploitant wordt beperkt en daardoor mogelijk schade zal lijden, maakt niet dat haar belangen te vereenzelvigen zijn met die belangen van de arbeidsmigranten.

6.2. De Afdeling is ook van oordeel dat de rechtbank terecht heeft overwogen dat het vergunningvoorschrift niet leidt tot strijd met het gelijkheidsbeginsel of discriminatie oplevert in de zin van artikel 14 van het EVRM en artikel 26 van het IVBPR. Het voorschrift maakt geen onderscheid naar afkomst, verblijfplaats of andere (persoons-)kenmerken van de arbeidsmigranten. Iedere arbeidsmigrant mag in het complex wonen, mits werkzaam in de Koekoekspolder.

Dienstenrichtlijn

7. Esprit betoogt dat de rechtbank ten onrechte heeft geoordeeld dat het vergunningvoorschrift niet in strijd is met de vereisten van het discriminatieverbod uit artikel 15, derde lid, onder a, van de Dienstenrichtlijn. Volgens Esprit is de uitwerking van het voorschrift discriminatoir. Zodra een arbeidsmigrant zijn (tijdelijke) baan verliest en het nodig is om ergens anders werk te zoeken, wordt Esprit gedwongen om de arbeidsmigrant uit de huisvestingslocatie te plaatsen. Ook is er volgens Esprit geen dwingende reden van openbaar

belang. Het voorschrift is niet nodig om de omgevingsvergunning aan een goede ruimtelijke ordening te laten voldoen.

Op basis van artikel 20, eerste lid van de Dienstenrichtlijn is het verder niet toegestaan dat op de afnemer van een dienst discriminerende eisen op grond van zijn nationaliteit of verblijfplaats van toepassing zijn. Esprit acht het discriminerend dat het ten aanzien van arbeidsmigranten zou zijn toegestaan om hun woonlocatie afhankelijk te stellen van de vraag of ze werk hebben op een bepaalde plaats.

7.1. Dat het vergunningvoorschrift moet worden aangemerkt als een territoriale beperking in de zin van artikel 15, tweede lid, van de Dienstenrichtlijn is niet in geschil.

Op grond van artikel 15, derde lid, van de Dienstenrichtlijn moet een territoriale beperking voldoen aan de vereisten van het discriminatieverbod, een dwingende reden van algemeen belang en evenredigheid. De Afdeling is van oordeel dat de rechtbank terecht heeft geoordeeld dat aan deze vereisten is voldaan. Het vergunningvoorschrift is niet in strijd met het discriminatieverbod uit artikel 15, derde lid, sub a, van de Dienstenrichtlijn, omdat in dit voorschrift voor dienstverrichters geen direct of indirect onderscheid wordt gemaakt naar nationaliteit, of voor vennootschappen, naar de plaats van hun statutaire zetel. Verder is de Afdeling van oordeel dat het voorschrift noodzakelijk is, omdat het gerechtvaardigd is om een dwingende reden van algemeen belang, namelijk het belang van een goede ruimtelijke ordening. Het college heeft toegelicht dat er te weinig huisvesting is voor arbeidsmigranten die in de Koekoekspolder werken. Het vergunningvoorschrift is dus noodzakelijk om te bewerkstelligen dat er voor hen voldoende huisvesting beschikbaar is. Daarnaast acht de Afdeling het voorschrift niet in strijd met de evenredigheid. De Afdeling verwijst naar wat zij onder 5.1 heeft overwogen over de gevolgen van het voorschrift voor de arbeidsmigranten en voor Esprit. De conclusie is dat het voorschrift niet verder gaat dan nodig is.

Wat artikel 20, eerste lid, van de Dienstenrichtlijn betreft overweegt de Afdeling, net als de rechtbank, dat geen eisen worden gesteld op grond van nationaliteit of verblijfplaats aan de arbeidsmigranten. Er wordt een onderscheid gemaakt op basis van de plek waar de arbeidsmigranten werken, maar dat is op grond van dit artikel niet verboden.

Het betoog slaagt niet.

Conclusie

8. Het hoger beroep is ongegrond. De uitspraak van de rechtbank moet worden bevestigd.

9. Het college hoeft geen proceskosten te vergoeden.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

bevestigt de aangevallen uitspraak.

Aldus vastgesteld door mr. P.H.A. Knol, voorzitter, en mr. J. Gundelach en mr. J.H. van Breda, leden, in tegenwoordigheid van mr. R.M. van der Kolk, griffier.

w.g. Knol
voorzitter

w.g. Van der Kolk
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 11 maart 2026

944

BIJLAGE

Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 14

"Het genot van de rechten en vrijheden die in dit Verdrag zijn vermeld, moet worden verzekerd zonder enig onderscheid op welke grond ook, zoals geslacht, ras, kleur, taal, godsdienst, politieke of andere mening, nationale of maatschappelijke afkomst, het behoren tot een nationale minderheid, vermogen, geboorte of andere status".

Vierde Protocol bij het EVRM

Artikel 2

"Een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft binnen dat grondgebied het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er vrijelijk zijn verblijfplaats te kiezen.

[...]."

Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

Artikel 12

"1. Een ieder die wettig op het grondgebied van een Staat verblijft, heeft, binnen dit grondgebied, het recht zich vrijelijk te verplaatsen en er zijn verblijfplaats vrijelijk te kiezen.

[...]."

Artikel 26

"Allen zijn gelijk voor de wet en hebben zonder discriminatie aanspraak op gelijke bescherming door de wet. In dit verband verbiedt de wet discriminatie van welke aard ook en garandeert een ieder gelijke en doelmatige bescherming tegen discriminatie op welke grond ook, zoals ras, huidskleur, geslacht, taal, godsdienst, politieke of andere overtuiging, nationale of maatschappelijke afkomst, eigendom, geboorte of andere status".

Dienstenrichtlijn (RICHTLIJN 2006/123/EG)

Artikel 4

"Voor toepassing van deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

8. dwingende redenen van algemeen belang: redenen die als zodanig zijn erkend in de rechtspraak van het Hof van Justitie; waaronder de volgende gronden: openbare orde, openbare veiligheid, staatsveiligheid, volksgezondheid, handhaving van het financiële evenwicht van het sociaalezekerheidsstelsel, bescherming van consumenten, afnemers van

diensten en werknemers, eerlijkheid van handelstransacties, fraudebestrijding, bescherming van het milieu en het stedelijk milieu, diergezondheid, intellectuele eigendom, behoud van het nationaal historisch en artistiek erfgoed en doelstellingen van het sociaal beleid en het

cultuurbeleid;
[...]."

Artikel 15

"1. De lidstaten onderzoeken of in hun rechtsstelsel de in lid 2 bedoelde eisen worden gesteld en zien erop toe dat eventueel bestaande eisen verenigbaar zijn met de in lid 3 bedoelde voorwaarden. De lidstaten passen hun wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen aan om de eisen met die voorwaarden in overeenstemming te brengen.

[...]

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;

[...]."

Artikel 20

"1. De lidstaten zien erop toe dat op de afnemer geen discriminerende eisen op grond van zijn nationaliteit of verblijfplaats van toepassing zijn.

2. De lidstaten zien erop toe dat de algemene voorwaarden voor toegang tot een dienst, die door de dienstverrichter toegankelijk voor het publiek worden gemaakt, geen discriminatoire bepalingen in verband met de nationaliteit of verblijfplaats van de afnemer bevatten, zonder evenwel de mogelijkheid uit te sluiten om verschillende voorwaarden voor toegang te stellen wanneer die verschillen rechtstreeks door objectieve criteria worden gerechtvaardigd."

Algemene wet bestuursrecht

Artikel 8:69a

"De bestuursrechter vernietigt een besluit niet op de grond dat het in strijd is met een geschreven of ongeschreven rechtsregel of een algemeen rechtsbeginsel, indien deze regel of dit beginsel kennelijk niet strekt tot bescherming van de belangen van degene die zich daarop beroept".