Eindrapportage Evaluatie Beleid Arbeidsmigranten

Gemeente Noordoostpolder

BMC | onderzoek

Juni 2016
mr. A.G.A Pons
S. Bazuin MSc
T. Plat MA
Projectnummer: 300094
Correspondentienummer: DH-1306-5077

Inhoud

Hoofdstuk 1 Het onderzoek 1
1.1 Aanleiding 1
1.2 De opdracht 1
1.3 Onderzoeksverantwoording 2

Hoofdstuk 2 Beleid huisvesting arbeidsmigranten 4
2.1 Het Besluit omgevingsrecht (Bor) 4
2.2 Provinciaal experiment landelijk gebied en beleid huisvesting arbeidsmigranten 5
2.3 Beleidsregel 'huisvesting arbeidsmigranten landelijk gebied Noordoostpolder' 7
2.4 Beleidsregel 'ander woongebruik kernen' 7

Hoofdstuk 3 Toepassing beleid huisvesting arbeidsmigranten 9
3.1 Aanvragen en verleende vergunningen 9
3.2 Beleidsregel 'huisvesting arbeidsmigranten landelijk gebied Noordoostpolder' 11
3.3 Beleidsregel 'ander woongebruik kernen' 15
3.4 Overige criteria voor beide beleidsregels 15

Hoofdstuk 4 Handhaving 16
4.1 Handhavingsbeleidsplan 2016-2019 16
4.2 Handhavingsuitvoeringsprogramma Noordoostpolder 2016 16
4.3 Handhavingspraktijk in 2014 17
4.4 Handhavingspraktijk in 2015 18
4.5 Klachten van burgers 19

Hoofdstuk 5 Conclusies en aanbevelingen 20
Bijlage 1 Overzicht bestudeerde documenten en dossiers 23
Bijlage 2 Geïnterviewden en aanwezigen werkateliers 24
Bijlage 3 Toetsingscriteria Landelijk Gebied 25
Bijlage 4 Toetsingscriteria Kernen 29
Bijlage 5 Handhavingsopgave 30
Bijlage 6 Bronnenlijst 31

Hoofdstuk 1
Het onderzoek

1.1 Aanleiding

De gemeente Noordoostpolder heeft in 2012 haar beleid met betrekking tot arbeidsmigranten vastgesteld in de beleidsnota ‘Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder’. De beleidsnota had als doel het verstrekken van duidelijkheid over de rol en de verantwoordelijkheden van de betrokken partijen en het aangeven hoe (soort gebouwen, et cetera) en waar (kernen, landelijk gebied) de gemeente mogelijkheden biedt om arbeidsmigranten (tijdelijk) te kunnen huisvesten. In de beleidsnota wordt uitgegaan van een huisvestingsbehoefte van gemiddeld 2.600 huisvestingsplekken. Het betreft hier een inschatting van provincie, uitzendbureaus en van de gemeente zelf.

De randvoorwaarden voor de realisatie van legale huisvesting voor arbeidsmigranten zijn vervolgens door de gemeente geformuleerd in twee beleidsregels: de beleidsregel ‘Huisvesting arbeidsmigranten landelijk gebied Noordoostpolder’ uit 2013 en de beleidsregel ‘Ander woongebruik kernen in Noordoostpolder’ uit 2014. Met de beleidsregel voor het landelijk gebied wil de gemeente faciliteren dat huisvesting in het landelijk gebied mogelijk wordt gemaakt. Met de beleidsregel rond ander woongebruik kernen wil de gemeente faciliteren dat woningen bewoond kunnen worden door meerdere volwassenen, die met elkaar geen gemeenschappelijk huishouden vormen. Daarnaast wil de gemeente met deze beleidsregel een pension in horecagebouwen of maatschappelijke gebouwen mogelijk maken. In beide beleidsregels was een overgangsregeling opgenomen, die een gedoogperiode behelsde; voor het landelijk gebied gold een overgangstermijn van twee jaar en voor de kernen een overgangstermijn van één jaar.

In de praktijk is gebleken dat de beleidsnota en de beleidsregels niet hebben geleid tot de gewenste realisatie van 2.600 legale huisvestingsplekken. Ook geven ondernemers aan in de huidige situatie belemmeringen te ervaren bij de realisatie van legale huisvestingsplekken. Verder is na de vaststelling van de beleidsregels het Besluit Omgevingsrecht (Bor) in werking getreden dat lichtere en snellere procedures mogelijk maakt. Ook is bij de vaststelling van het beleid in 2012 afgesproken dat dit beleid na drie jaar geëvalueerd zou worden. De hierboven geschetste achtergrond is voor de gemeente Noordoostpolder aanleiding om het huidige beleid te evalueren.

1.2 De opdracht

De gemeente Noordoostpolder heeft de opdracht als volgt geformuleerd:

Evalueer het beleid rond arbeidsmigranten. Bij deze evaluatie moeten in ieder geval de volgende onderwerpen aan de orde komen:

- De relatie Bor ten opzichte van de procedures waar in de beleidsregels van uit is gegaan.
- De borging van de toetsingscriteria zoals genoemd in de beleidsregels.
- De rol van klankbordgroepen in de te voeren procedures.
- De investeringen ten opzichte van de eisen.
- De vestiging van arbeidsmigranten in dorpshuizen met een horeca-/hotelbestemming.
- De duidelijkheid van omschrijvingen en bepalingen.
- De huisvestingsmogelijkheden in relatie tot realisatiekans.

1.3 Onderzoeksverantwoording

De evaluatie bestaat uit twee onderdelen: een evaluatie van het bestaande beleid en een praktijktoets.

De beleidstoets: documentenstudie en dossierstudie

Bij de beleidstoets hebben we ons gericht op het staande beleid en hebben we de mogelijkheden en onmogelijkheden die voortvloeien uit dit beleid geïnventariseerd. Deze inventarisatie is vervolgens vergeleken met de mogelijkheden die het Bor biedt voor het doorlopen van lichtere procedures. Omdat onze ervaring leert dat een integrale aanpak van de huisvesting van arbeidsmigranten noodzakelijk is om te komen tot de beoogde resultaten is ook het handhavingsbeleid van de gemeente Noordoostpolder meegenomen in deze evaluatie. De beleidstoets is in eerste instantie uitgevoerd door een documentenstudie en een dossierstudie. In bijlage 1 vindt u een overzicht van de door ons bestudeerde documenten en dossiers. De bevindingen uit de documenten- en dossierstudie zijn weergegeven in een eerste notitie van bevindingen, die ter verificatie is voorgelegd aan de opdrachtgever. Op basis van deze eerste notitie van bevindingen is in overleg met de opdrachtgever een lijst opgesteld van de te interviewen personen en zijn gespreksleidraden opgesteld voor de interviews.

De praktijktoets: (groeps)interviews en werkateliers

De praktijktoets was onder meer gericht op de mogelijke belemmeringen die betrokken partijen ervaren bij de realisatie van legale en veilige huisvesting, maar ook op de kansen die zij zien. Ook is gesproken met de verantwoordelijk wethouder en met ambtelijke vertegenwoordigers om de ervaringen van de gemeente met dit dossier in beeld te krijgen. Daarnaast is in de interviews en de werkateliers gesproken met dorpsbelang over hun ervaringen rond de huisvesting van arbeidsmigranten. Zo is onder meer bekeken of en hoe dorpsbelang, wijkvertegenwoordigers of een klankbordgroep, zoals bepaald in de beleidsregels, betrokken zijn geweest bij ingediende initiatieven en wat hun ervaringen hiermee zijn. Tevens is aandacht besteed aan de zorgen vanuit de samenleving rond dit onderwerp. De praktijktoets is uitgevoerd door het houden van verdiepende groepsinterviews. Tijdens de interviews zijn de bevindingen uit de documenten- en dossierstudie getoetst aan de ervaringen in de praktijk. In bijlage 2 vindt u een overzicht van de geïnterviewde personen. De bevindingen uit de interviews zijn geïntegreerd met de bevindingen uit de documenten- en dossierstudie en verwerkt in een tweede notitie van bevindingen, die ter verificatie is voorgelegd aan de opdrachtgever.

De resultaten uit de tweede notitie van bevindingen zijn in een werkatelier gepresenteerd aan de geïnterviewde personen. Tevens waren daarbij een aantal andere geïnteresseerden aanwezig. Tijdens het werkatelier zijn de bevindingen in een plenaire sessie nader besproken. Vervolgens zijn deze bevindingen gepresenteerd aan de raadscommissie. Daarna zijn in een tweede werkatelier de bouwstenen voor mogelijke oplossingsrichtingen besproken.

Hoofdstuk 2
Beleid huisvesting arbeidsmigranten

Dit hoofdstuk gaat in op het bestaand beleid huisvesting arbeidsmigranten in de gemeente Noordoostpolder en de achtergrond ervan. Achtereenvolgens wordt stilgestaan bij:

- het Besluit omgevingsrecht (Bor);
- het provinciaal experiment landelijk gebied;
- de beleidsregel 'huisvesting landelijk gebied';
- de beleidsregel 'ander woongebruik kernen'.

2.1 Het Besluit omgevingsrecht (Bor)

Alvorens op het provinciaal en het gemeentelijk beleid in te gaan is het van belang om nader in te gaan op de aanpassing van het Bor per 1 november 2014. Deze aanpassing is van kracht geworden na de totstandkoming van de gemeentelijke beleidsstukken en biedt op onderdelen de mogelijkheid om het gemeentelijk beleid aan te passen. Bij de aanpassing van het Bor zijn onder meer de kruimelgevalcategorieën verruimd. Via een zogenaamde kruimelgevallenprocedure kan het college van burgemeester en wethouders toestemming verlenen voor de gebruikswijziging van **bestaande** gebouwen in strijd met het bestemmingsplan. Dit kan met toepassing van een reguliere Wabo-procedure (acht weken procedure). In artikel 4, onderdeel 9 van bijlage II van het Bor zijn de kruimelgevalcategorieën opgenomen.

Oude situatie

Voor de aanpassing van het Bor moesten initiatiefnemers bij een gebruikswijziging aan de volgende criteria voldoen:

- Het moest gaan om een bouwwerk binnen de bebouwde kom.
- De wijziging mocht maximaal 1.500 m² omvatten.
- Het mocht alleen inpandige activiteiten betreffen.
- Het aantal woningen moest gelijk blijven.

Nieuwe situatie

Bovenstaande criteria zijn als volgt aangepast:

- Gebruikswijziging buiten de bebouwde kom is toegestaan, mits het uitsluitend een logiesfunctie voor werknemers, opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen betreft.
- De oppervlaktebeperking van 1.500 m² is vervallen.
- Bouwactiviteiten zijn toegestaan mits de bebouwde oppervlakte of het bouwvolume niet worden vergroot.
- De eis van een gelijkblijvend aantal woningen is vervallen.

Voor de gemeente Noordoostpolder betekent dit concreet het volgende. In het geval van ander woongebruik van een woning in de kernen diende al een omgevingsvergunning aangevraagd te worden op basis van de kruimelgevallenprocedure[1]. Na bovengenoemde aanpassing van het Bor zijn de mogelijkheden in de kernen zoals hierboven beschreven nog iets verruimd; er is geen oppervlaktebeperking meer, ook is uitpandige bouwactiviteit

[1] Artikel 2.12, lid 1 onder a sub 2 Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (Wabo).

toegestaan en de eis van gelijkblijvend aantal woningen is vervallen.

Daarnaast is door de verruiming nu ook gebruikswijziging van bouwwerken buiten de bebouwde kom toegestaan, mits het uitsluitend gaat om een logiesfunctie voor werknemers, de opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen. Wat betreft de beleidscategorieën landelijk gebied is dit vooral relevant voor categorie 1 en 2, omdat het bij deze categorieën veelal gaat om het gebruik van bestaande bebouwing. Bij categorie 1 gaat het om huisvesting van maximaal 20 arbeidsmigranten en bij categorie 2 om huisvesting van 21 tot 100 arbeidsmigranten. Categorie 3 betreft nieuwe bebouwing. Hierbij gaat het om huisvesting van 101 tot 300 arbeidsmigranten. In paragraaf 2.3 worden de categorieën nader beschreven.

De gemeente kan de kruimelgevallenprocedure inzetten bij het planologisch mogelijk maken van huisvesting van arbeidsmigranten in bestaande gebouwen in het landelijk gebied. De duur en zwaarte van de procedures nemen dan af. In plaats van de gemeenteraad is dan het college van burgemeester en wethouders bevoegd gezag. De beslistermijn voor een omgevingsvergunning is acht weken en de beslistermijn voor een bestemmingsplan 26 weken. Vanzelfsprekend mag het verlenen van een omgevingsvergunning op basis van de kruimelgevallenprocedure niet in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening. Het bevoegd gezag dient de aanvraag hieraan te toetsen.

2.2 Provinciaal experiment landelijk gebied en beleid huisvesting arbeidsmigranten

Vanwege de beperkte mogelijkheden voor huisvesting in de kernen en het voorkomen van te veel spreiding werd de oplossingsrichting van het experiment gezocht in het in grotere concentraties opvangen van arbeidsmigranten in het landelijk gebied. Het provinciale beleid bood daar voor het in werking treden van het experiment landelijk gebied geen ruimte voor.

Daarom ontwikkelden de provincie Flevoland en de gemeente Noordoostpolder in 2009 gezamenlijk het experiment landelijk gebied: ‘Experiment landelijk gebied Omgevingsplan 2006: gebiedsplan huisvesting arbeidsmigranten gemeente Noordoostpolder, april 2009’.
De gemeente kreeg te maken met meer arbeidsmigranten en daarmee een toenemende vraag naar huisvesting. Daar was planologisch nog niet in voorzien en dit paste niet binnen de geldende provinciale beleidsregel[2]. Zo stond deze beleidsregel alleen groepsaccommodaties toe voor maximaal 50 personen op agrarische bouwpercelen in het buitengebied. In principe was dit ook toegestaan via de plaatsing van woonunits tot maximaal 50 personen. Met het experiment wordt voorzien in een verruiming van de planologische ruimte. Het experiment is geaccordeerd door Gedeputeerde Staten en vormde het ‘beleidskader’ waarbinnen de gemeente haar lokale huisvestingsbeleid voor arbeidsmigranten kon opstellen.

De provincie maakt onderscheid tussen de jaarronde arbeidssituatie in de glastuinbouw en de seizoensarbeid in de bollenteelt en fruitteelt. Om een grotere concentratie te krijgen van huisvesting voor de seizoensarbeid is voorgesteld om bestaande agrarische bouwpercelen in te richten voor meer dan 50 personen. Binnen de glastuinbouwgebieden zijn door de aard van het landschap in principe ruimere mogelijkheden voor de ontwikkeling van grootschalige pensions. Dit heeft ook te maken met het grote aantal arbeidsmigranten dat werkzaam is in de glastuinbouw. Een extra gebouw geeft, in het door de kassen toch al verdichte landschap, geen extra schade aan de kwaliteit van het landschap.

[2] De provinciale beleidsregel ‘kleinschalige ontwikkelingen in het landelijk gebied’.

Concreet is met vaststelling van het experiment extra ruimte geboden voor:

- de realisatie in maximaal tien Wieringermeertype boerderijen van huisvesting tot maximaal 100 arbeidsmigranten per boerderij;
- de realisatie van maximaal drie pensions binnen de begrenzing van de glastuinbouwgebieden tot 300 arbeidsmigranten per pension.

Het provinciaal experiment landelijk gebied bepaalt de grenzen waarbinnen de gemeente haar eigen beleid voor arbeidsmigranten kan opstellen. Op 13 november 2012 stelde de gemeenteraad het Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder vast. Doel van de beleidsnota was het verstrekken van duidelijkheid over de rol en verantwoordelijkheden van de betrokken partijen en het aangeven hoe (soort gebouwen, et cetera) en waar (kernen, landelijk gebied) de gemeente mogelijkheden biedt om arbeidsmigranten (tijdelijk) te kunnen huisvesten. De grondhouding van de gemeente bij het beleid was dat arbeidsmigranten welkom zijn in Noordoostpolder. Vanuit het uitgangspunt ‘Samen weten we meer’ was een klankbordgroep opgericht om met de gemeente mee te denken over het beleid. Deze groep bestond uit verschillende partijen die te maken krijgen met het beleid: ondernemers, arbeidsmigranten, inwoners, uitzendbureaus, huisvesters en instellingen voor wonen, zorg en welzijn. Na vaststelling door de gemeenteraad is het beleid vervolgens door het college van B&W uitgewerkt in twee beleidsregels:

1. ‘Huisvesting arbeidsmigranten landelijk gebied Noordoostpolder’. Van kracht sinds 16 juli 2013.
2. ‘Ander woongebruik kernen in Noordoostpolder’. Van kracht sinds 7 april 2014.

De paragrafen 2.3 en 2.4 gaan dieper in op de twee bovenstaande beleidsregels. Wel wordt alvast opgemerkt dat de gemeenteraad ten aanzien van de geboden provinciale beleidsruimte een aantal onderdelen gewijzigd heeft opgenomen in het gemeentelijk beleid. Het gaat om de volgende twee onderdelen:

1. De bestaande beleidsruimte voor de vestiging van groepsaccommodaties tot maximaal 50 personen op agrarische bouwpercelen is geschrapt.
2. Voor pensions binnen de glastuinbouwgebieden is gekozen voor een groeimodel. In eerste instantie is het mogelijk een pension te realiseren tot maximaal 150 personen. Onder voorwaarden kan een initiatiefnemer dit uitbreiden tot 300 personen.

Daarnaast is volgens de gemeente ook verruiming van het provinciaal experiment gewenst. De provincie is gevraagd om op maximaal vijftien solitaire erven (zowel van het type Wieringermeer als overige typen) per locatie huisvesting voor maximaal 150 arbeidsmigranten toe te staan. Dit mede omdat boerderijen van het type Wieringermeer van oudsher de grote cultuurboerderijen zijn. Deze komen niet veelvuldig vrij.

De provincie heeft aangegeven hier in beginsel[3] niet onwelwillend tegenover te staan, mits een evaluatie van het huidige experiment landelijk gebied hieraan vooraf gaat. Ook dienen de gemeente en initiatiefnemer aan te tonen dat er op de betreffende locaties daadwerkelijk behoefte is aan de verruiming van het maximum aantal huisvestingsplaatsen. In het geval van afwijking van het experiment landelijk gebied is het van belang dat er zorgvuldig richting

[3] Interview met betrokken beleidsadviseur RO provincie Flevoland, 10 maart 2016.

Gedeputeerde Staten gemotiveerd kan worden waarom medewerking wordt verleend aan een bepaald initiatief.

2.3 Beleidsregel 'huisvesting arbeidsmigranten landelijk gebied Noordoostpolder'

Doel van deze beleidsregel is het faciliteren van (tijdelijke) huisvesting voor arbeidsmigranten in het landelijk gebied. Dit omvat het binnendijkse gebied van de gemeente Noordoostpolder buiten de bebouwde kom.
Er zijn drie verschillende vormen van huisvesting in het landelijk gebied:

1. Categorie 1: huisvesting van maximaal 20 arbeidsmigranten.
2. Categorie 2: huisvesting van 21 tot en met 100 arbeidsmigranten.
3. Categorie 3: huisvesting van 101 tot en met 300 arbeidsmigranten.

Onderstaande tabel laat de algemene toetsingscriteria zien zoals die gelden voor alle drie de categorieën. In bijlage 3 zijn de specifieke criteria en procedures per categorie weergegeven.

Tabel 1 Toetsingscriteria huisvesting arbeidsmigranten landelijk gebied alle categorieën (1 t/m 3)

Toetsingscriteria huisvesting arbeidsmigranten landelijk gebied alle categorieën (1 t/m 3)
a. Huisvesting vindt plaats in logiesgebouwen. Een logiesgebouw is een (semi)permanent gebouw waarin een tijdelijke verblijfsplek voor arbeidsmigranten wordt aangeboden. b. Huisvesting in losse units (zoals een zeecontainer, tenten of (sta)caravans) is niet toegestaan. c. Huisvesting mag het hele jaar door als zodanig worden gebruikt, met dien verstande dat huisvesting van tijdelijke aard is. d. De huisvesting moet gecertificeerd zijn volgens Stichting Keurmerk Internationale Arbeidsbemiddeling (SKIA) of daaraan gelijk te stellen. e. De initiatiefnemer dient in elk geval zorg te dragen voor een adequaat beheer van het terrein. f. Op de locatie is voldoende gelegenheid om te kunnen eten of eten te kunnen bereiden. g. Er dienen een gemeenschappelijke recreatieruimte en voldoende sport- en spelmogelijkheden, zowel binnen als buiten, aanwezig te zijn. h. Er vindt geen opslag van goederen plaats in de open lucht. i. De huisvesting mag de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden en bebouwing niet onevenredig belemmeren. j. De initiatiefnemer van de huisvesting overlegt ter beoordeling een verkeersonderzoek dat inzicht geeft in: de verkeerstoename, ontsluiting, verkeersafwikkeling, het aantal parkeervoorzieningen en de verkeersveiligheid. k. Binnen een straal van 1.000 meter van categorie 2 wordt geen categorie 2 of 3 gerealiseerd. l. Categorie 3 wordt niet gerealiseerd binnen een straal van 1.500 meter van een andere categorie 3.

2.4 Beleidsregel 'ander woongebruik kernen'

Deze beleidsregel maakt het mogelijk om in kernen, aangewezen als bebouwde kom,

1. woningen te gebruiken voor woonvormen waarbij meerdere personen bij elkaar wonen, zonder dat er sprake is van continuïteit en onderlinge verbondenheid van de betreffende samenstelling van personen (zoals arbeidsmigranten en studenten);
2. maatschappelijke of horecagebouwen als pension te gebruiken.

Onderstaande tabel laat de algemene toetsingscriteria zien voor ander woongebruik van woningen en het gebruik van maatschappelijke gebouwen of horecagebouwen als pension. In bijlage 4 zijn deze criteria aangevuld met de te volgen procedures.

Tabel 2 Toetsingscriteria ander woongebruik en gebruik als pension

Ander woongebruik woning	Gebruik maatschappelijk/horeca als pension
a. De huisvesting vindt uitsluitend plaats in de woning en niet in bijgebouwen. b. De uitstraling van de woning blijft intact. c. Er is voldoende leefruimte met voldoende privacy voor de bewoners. Er wordt uitgegaan van een minimale gebruiksoppervlakte van 12 m² per bewoner. d. Het aantal personen dat in één woning wordt gehuisvest bedraagt maximaal zes. e. Maximaal 5% van het totaal aantal woningen in een kern mag gebruikt worden voor ander woongebruik. f. Tussen woningen die gebruikt worden voor ander woongebruik zijn minimaal vier andere woningen gelegen. g. De brandveiligheid in de woning dient voldoende gewaarborgd te zijn.	a. De huisvesting vindt uitsluitend plaats in het hoofdgebouw. b. Er is voldoende leefruimte met voldoende privacy voor de bewoners. Er wordt uitgegaan van een minimale gebruiksoppervlakte van 12 m² per bewoner. c. De huisvesting leidt niet tot een nadelige beïnvloeding van het verkeer dan wel tot een onevenredige parkeerdruk op de openbare ruimte. d. Het aantal personen dat wordt gehuisvest bedraagt maximaal 30. e. De huisvesting belemmert niet onevenredig de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden. f. Het aantal gebouwen dat als pension wordt gebruikt, bedraagt maximaal één per kern, waarbij tevens een afweging wordt gemaakt van de plaatselijke situatie en het gebruik van de overige (voormalige) maatschappelijke gebouwen/horecagebouwen in de betreffende kern op het moment van aanvraag. g. De huisvesting moet gecertificeerd zijn volgens (SKIA) of daaraan gelijk te stellen.

Hoofdstuk 3
Toepassing beleid huisvesting arbeidsmigranten

3.1 Aanvragen en verleende vergunningen

In de nota Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder gaat de gemeente uit van een huisvestingsbehoefte voor arbeidsmigranten van 2.600 in 2015. Als kanttekening wordt geplaatst dat het indicatieve getallen betreft. Het is een gezamenlijke schatting van de provincie, gemeente en de uitzendbureaus Level One en AB Oost. De schatting is gebaseerd op gegevens uit 2009, waarbij ook is uitgegaan van een bepaalde uitbreiding van de glastuinbouw tot 2015[4]. Hierbij moet worden opgemerkt dat de behoefteraming uitgaat van een uitbreiding van het netto glastuinbouwgebied van 420 hectare tot 2015 (prognose uit 2009). Met deze uitbreiding zou ook een groei van circa 900-1.100 arbeidsmigranten gepaard gaan. Deze voorspelde uitbreiding is in de praktijk achtergebleven. Tijdens de evaluatie is getracht om meer inzicht te krijgen in de feitelijke huisvestingsbehoefte. Er zijn bij de diverse betrokken partijen geen harde cijfers beschikbaar over de huisvestingsbehoefte. Op het moment van inwerkingtreding van het Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder waren er circa 300 legale huisvestingsplaatsen voor arbeidsmigranten (per 1 augustus 2012)[5].

Het aantal vergunningaanvragen voor ‘ander woongebruik’ in de kernen voor de huisvesting van arbeidsmigranten is sinds inwerkingtreding van het beleid vrij beperkt gebleven. Sinds het beleid van kracht is, zijn er zo’n vijftien vergunningaanvragen ingediend. In de meeste gevallen betreft het aanvragen van particulieren en bijvoorbeeld niet van de grote uitzendbureaus/huisvesters.[6] Deze particulieren bezitten een woning en willen die vervolgens gaan exploiteren door arbeidsmigranten te huisvesten. In de interviewronde kwam naar voren dat een aantal van de aanvragen niet-ontvankelijk is verklaard, omdat de aanvragen niet van alle benodigde informatie waren voorzien. In die gevallen ontving de gemeente bijvoorbeeld alleen een briefje met daarop: *‘op adres X huisvest ik zes arbeidsmigranten, hiervoor ontvang ik graag een vergunning’*. Op dat moment weet de gemeente dat er op die locatie waarschijnlijk sprake is van een illegale woonsituatie. Wanneer er sprake is van zo’n geval, plaatst de gemeentelijke plantoetser dit op een overzichtslijst, die toezicht & handhaving kan benutten om de vermeende illegale situaties in beeld te krijgen. Plantoetsers en vergunningverleners doen geen directe meldingen naar de toezichthouders en handhavers van de gemeente.[7]

Voor het landelijk gebied zijn er een paar vergunningen aangevraagd, waarvan er twee vergund zijn (totaal 70 personen). In totaal zijn er voor het landelijk gebied en de kernen twaalf omgevingsvergunningen verleend voor de realisatie van 130 huisvestingsplaatsen. Het betreft grotendeels vergunningen voor ‘ander woongebruik’ in de kernen. Dit betreft legalisering van bestaande situaties, veelal aangevraagd door particuliere eigenaren.

---

[4] Uit het Experiment landelijk gebied april 2009, paragraaf 3.2 en 3.3: ‘*Getallen zijn gebruikt van het marktonderzoeksbureau Prosu en informatie is ingewonnen bij de Nederlandse Fruittelers Organisatie, Koninklijke Algemene Vereniging Bloembollencultuur, en Nieuwland de ontwikkelaar van het glastuinbouwgebied bij Luttelgeest. De schattingen zijn niet wetenschappelijk getoetst en kunnen dus alleen een indicatie geven van de werkelijke aantallen’.*

[5] Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder (2012), pagina 12.

[6] AB Oost heeft voor drie huizen in een dorpskern een vergunning aangevraagd op het moment dat zij de brief ‘beëindiging gedoogperiode’ ontvingen.

[7] Groepsinterview medewerkers VTH en IGW, 9 maart 2016.

Voor twee grootschalige huisvestingslocaties (categorie 3, fase 1, maximaal 150 personen) is door het college van burgemeester en wethouders een positief principebesluit genomen. Er zijn voor beide initiatieven klankbordgroepen bijeen geweest. Zij hebben een advies uitgebracht. Het is nu aan de initiatiefnemer om de volgende stap te zetten.

In onderstaande tabel worden de in totaal afgegeven vergunningen weergegeven.

Tabel 3 Afgegeven vergunningen huisvesting arbeidsmigranten, november 2012-januari 2016

Huisvestingsvorm	Aantal	Maximum aantal personen	Totaal
Kern | ander woongebruik	10	6	60
Landelijk Gebied | categorie 1	1	20	20
Landelijk Gebied | categorie 2	1	50	50
Totaal	**12**		**130**

Voor het achterblijven van de vergunningaanvragen is in de interviewronde met huisvesters, ambtelijk vertegenwoordigers, de verantwoordelijk wethouder en dorpsbelangen een aantal mogelijke verklaringen genoemd:

1. Het realiseren van legale huisvesting lijkt niet altijd prioriteit te hebben bij de uitzendbureaus.
2. Door de gedoogperiode was er wellicht in mindere mate een gevoel van urgentie om te komen tot realisatie van legale huisvesting.
3. Volgens de huisvesters is het niet altijd rendabel om zes mensen te huisvesten (eis van de gemeente: in een woning in de kernen mogen maximaal zes personen gehuisvest worden). Zeker omdat deze eis geldt voor alle woningen, ongeacht de grootte ervan.
4. De legeskosten worden als hoog ervaren. Afhankelijk van de procedure waarmee medewerking wordt verleend aan het strijdig gebruik variëren de leges van € 612, € 1.625 tot € 10.393 (legesverordening 2016). Dit betreft de leges voor een omgevingsvergunning strijdig planologisch gebruik. Aanvullend zijn er nog leges voor de bouwactiviteit zelf.
5. Ondernemers/huisvesters geven aan dat het door de gemeente gehanteerde groeimodel bij de realisatie van grote locaties, het voor ondernemers moeilijk maakt om tot een rendabele exploitatie te komen en dat zij door negatieve ervaringen met het overleg met klankbordgroepen bij planontwikkeling huiverig zijn geworden om te investeren in nieuwe planvorming.
6. Ondernemers ervaren de rol van de klankbordgroepen soms als een belemmering en hebben het gevoel dat het advies negatief zal zijn, ongeacht de inspanningen om aan bepaalde wensen en zorgen tegemoet te komen.

Ondanks dat de voorspelde behoefte van 2.600 huisvestingsplaatsen een grove indicatie is, blijft het, gelet op het aantal legale huisvestingsplaatsen, nog een forse opgave om voldoende legale huisvesting te realiseren. Op dit moment zijn er circa 430 legale huisvestingsplaatsen in de gemeente Noordoostpolder.

De dorpsbelangen gaven tijdens de interviewronden aan te erkennen dat er een economische noodzaak bestaat om goede, legale huisvesting te realiseren voor de werknemers van ondernemers in de polder en is bereid om hier onder voorwaarden aan mee te werken.

Daarbij moet er wel voor gezorgd worden dat de grotere locaties ook daadwerkelijk bestemd zijn voor arbeidsmigranten die in de polder werkzaam zijn.

3.2 Beleidsregel 'huisvesting arbeidsmigranten landelijk gebied Noordoostpolder'

Uit het onderzoek komen de volgende aspecten naar voren die van invloed zijn op de realisatie van huisvesting van arbeidsmigranten in het landelijk gebied.

Het groeimodel voor de realisatie van grote locaties

De keuze voor het groeimodel voor grote locaties (in eerste instantie is realisatie tot maximaal 150 personen mogelijk en na goede ervaringen en onder voorwaarden een uitbreiding tot 300 personen) geeft volgens ondernemers problemen bij de financiering van de locatie. Ondernemers gaven in het interview aan dat een dergelijke locatie pas bij 300 migranten rendabel wordt. Dit wordt onderschreven door Platform 31 in de rapportage 'Evaluatie experimentenprogramma huisvesting EU-arbeidsmigranten'.[8] Onderzoekers hebben inzicht gekregen in de berekening van de exploitatie van een grote locatie, waaruit blijkt dat het lastig is om een locatie van 150 plaatsen rendabel te krijgen. Dit wordt veroorzaakt doordat de investeringen voor de locatie zelf, maar ook voor de infrastructuur er omheen en de kosten om te kunnen voldoen aan de eisen omtrent beheer bij 150 plaatsen gelijk zijn aan 300 plaatsen. Ook geven ondernemers aan dat banken voor de financiering van de locatie gelet op het hiervoor genoemde kostenaspect de garantie willen zien dat de gemeente de huisvesting van 300 personen toestaat.

Het groeimodel is aan de orde gekomen in interviews met diverse stakeholders en is als bouwsteen gekozen voor het tweede werkatelier. In het werkatelier is besproken of het mogelijk is om af te zien van het groeimodel en zo ja, onder welke voorwaarden dat zou kunnen. De noodzaak om te komen tot de realisatie van grote locaties in het landelijk gebied wordt breed gedeeld. In het werkatelier gaven ondernemers naast de eerder genoemde belemmeringen nog aan dat naar hun mening het risico bestaat dat een klankbordgroep, waarin omwonenden zitting hebben, per definitie negatief zal adviseren. Hierbij spelen emotionele aspecten en angst voor overlast een rol. Wel wordt er over het algemeen begrip getoond voor de belemmeringen die het groeimodel volgens de ondernemers met zich meebrengt.

Om tegemoet te komen aan de zorgen uit de samenleving en om de fasering in de realisatie van het aantal plekken los te laten, zijn door de aanwezigen de volgende elementen benoemd:

- Een goede communicatie over de planvorming in een vroegtijdig stadium is van belang. Daarbij zou niet alleen de ontwikkelende ondernemer het verhaal moeten vertellen, maar ook een niet direct bij het project betrokken persoon, zoals een omwonende of beheerder van een grote locatie in een andere gemeente.
- In het kader van een goede beeldvorming en voorlichting is het aan te raden met de klankbordgroep een bezoek te brengen aan een grote locatie elders.
- Er moet 24/7 een beheerder aanwezig zijn, die bij eventuele overlast direct kan ingrijpen.
- Er moeten duidelijke huisregels zijn en overlastgevers moeten indien nodig van de locatie verwijderd worden.

---

8 https://www.google.nl/search?q=platform+31+evaluatie+experimentenprogramma+huisvesting+arbeidsmigranten&ie=utf-8&oe=utf-8&gws_rd=cr&ei=h70YV6fbL4bbgAaYqLnoBg

- Klachten moeten worden gemonitord en bij herhaaldelijke klachten zou aan de verantwoordelijk ondernemer een sanctie opgelegd moeten worden.
- Omgevingsmanagement en verkeersproblematiek zijn aandachtspunten.

Tijdelijke huisvesting in losse units op het eigen erf
De beleidscriteria vermelden expliciet dat huisvesting in losse units (zoals een zeecontainer, tenten of stacaravan) niet is toegestaan. Dit vanuit de gedachte om 'verrommeling' op de erven en kwalitatief ondermaatse huisvesting tegen te gaan. In de praktijk geven fruittelers aan dat tijdelijke woonunits op het eigen erf kunnen helpen bij het voorzien in voldoende huisvesting tijdens de piek in hun werkzaamheden (start medio augustus). Zij geven aan dat hier inmiddels units voor te huren zijn van voldoende kwaliteit en die ook voldoen aan de (brand)veiligheidseisen. Na de piekperiode kunnen deze units weer verwijderd worden. Een soepelere beleidshouding ten aanzien van tijdelijke units, mits deze voldoen aan bepaalde kwaliteitseisen, kan een positieve bijdrage leveren aan de benodigde tijdelijke huisvestingsplaatsen.

Het tijdelijke huisvesten in losse units is aan de orde gekomen in interviews met diverse stakeholders en is als bouwsteen gekozen voor het tweede werkatelier. De fruittelers geven aan dat zij werken met een vaste groep mensen, die jaarlijks terugkeren tijdens de periode van de pluk; deze mensen zijn vertrouwd en kennen de werkwijze van de fruittelers. Zij zeggen dat voor hen de plaatsing van tijdelijke units, voor een afgebakende periode tijdens de pluk, op hun eigen erf een uitkomst zou zijn. Huisvesters geven aan dat dit voor hen mogelijk verdringing zou kunnen betekenen, maar zeggen tegelijkertijd dat zij op dit moment tijdens piekperiodes al problemen hebben om hun eigen uitzendkrachten te huisvesten. Ook andere deelnemers aan het werkatelier zijn van mening dat er gelet op het beperkte aantal beschikbare plaatsen geen sprake zal zijn van verdringing. Over het algemeen zijn de aanwezigen het er over eens dat de plaatsing van tijdelijke units tijdens de piekperiodes van de fruittelers een oplossing is.

De volgende aspecten zijn als criteria benoemd:
- Het moet gaan om een tijdelijke plaatsing van units op eigen erf tijdens de piekperiode voor een maximum van bijvoorbeeld acht weken.
- De units moeten voldoen aan kwaliteitseisen en brandveiligheidseisen.
- Ondernemers moeten voor de tijdelijke plaatsing een vergunning aanvragen.
- Ondernemers moeten een financiële bijdrage leveren aan de toezicht- en handhavingstaken ten aanzien van de tijdelijke units.
- De gemeente moet actief toezicht houden en waar nodig handhaven.

Daarnaast is er als aandachtspunt benoemd dat het de vraag is of deze behoefte alleen bij de fruittelers leeft of ook bij andere ondernemers die te maken hebben met een tijdelijke piekperiode, zoals bollentelers.

Snellere procedures op grond van het Bor
Voor de categorieën 2 en 3 is volgens de beleidsregel voor het landelijk gebied ruimtelijke inpassing alleen mogelijk via (gedeeltelijke) herziening van het bestemmingsplan. Dit is qua tijd een relatief lang proces. De gemeenteraad is het bevoegd gezag voor de vaststelling van het bestemmingsplan. Voorafgaand aan de bestemmingsplanprocedure moet de gemeente een advies van de klankbordgroep inwinnen. Het advies van de klankbordgroep maakt

onderdeel uit van de voorbereiding en wordt aantoonbaar meegenomen in het raadsvoorstel voor de vaststelling van het bestemmingsplan. Inclusief voorbereidingstijd kan de totale bestemmingsplanprocedure hierdoor één jaar tot twee jaar in beslag nemen.

Zoals eerder al in paragraaf 2.2 is aangegeven is het mogelijk om de procedures te versnellen door gebruik te maken van de kruimelgevalcategorieën. Via een zogenaamde kruimelgevallenprocedure kan het college van burgemeester en wethouders toestemming verlenen voor de gebruikswijziging van bestaande gebouwen in strijd met het bestemmingsplan. Deze procedure duurt acht weken. Door de verruiming van de wetgeving is het nu mogelijk om gebruikswijziging buiten de bebouwde kom toe te staan, mits het uitsluitend een logiesfunctie voor werknemers, opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen betreft. Hier liggen mogelijkheden voor de gemeente om de procedures voor huisvesting in het landelijk gebied te versnellen. Aandachtspunt hierbij is de organisatie van de inbreng van de klankbordgroep. Bij een dergelijke aanvraag moet de gemeente binnen acht weken beslissen. Bij overschrijding van deze termijn wordt de vergunning van rechtswege verleend.

De snellere procedures op grond van het Bor en de organisatie van de inbreng van de klankbordgroep zijn aan de orde gekomen in interviews met diverse stakeholders en is als bouwsteen gekozen voor het tweede werkatelier. Betrokkenen zijn in beginsel positief over de gebruikmaking van de snellere procedures. In het werkatelier werd als mogelijke oplossing voor de organisatie van de inbreng van de klankbordgroep het instellen van een vaste klankbordgroep genoemd. Voordelen hiervan zijn dat een vaste klankbordgroep snel inzetbaar is, dat een vaste en dus ingewerkte klankbordgroep sneller kan schakelen en dus sneller in staat is om een advies uit te brengen. De vaste klankbordgroep zou per aanvraag aangevuld kunnen worden met drie à vier omwonenden. De Noordoostpolder zou in een aantal regio's kunnen worden verdeeld en per regio zou dan een vaste klankbordgroep kunnen worden ingesteld. Deze klankbordgroep moet voorafgaand aan het indienen van de aanvraag om advies gevraagd worden.

Afstandscriteria
De gemeente Noordoostpolder stelt in de beleidsregel voor het landelijk gebied afstandscriteria. Voor de realisatie van huisvestingsplaatsen in categorie 1 (tot 20 plaatsen) geldt het afstandscriterium dat er binnen een straal van 400 meter geen andere huisvesting aanwezig mag zijn uit de categorieën 1, 2 (21 tot 100 plaatsen) of 3 (101 tot 300 plaatsen). Voor de realisatie van huisvesting in categorie 2 geldt dat er binnen een straal van 1.000 meter geen categorie 2 of 3 aanwezig mag zijn. En tot slot geldt voor de realisatie van huisvesting in categorie 3 dat er binnen een straal van 1.500 meter geen andere categorie 3 aanwezig mag zijn. In de interviewronde[9] werd aangegeven dat er weinig concrete locaties over blijven waar huisvesting is toegestaan, wanneer de afstandscriteria worden uitgetekend op de kaart van de Noordoostpolder. Tijdens de presentatie van de eerste bevindingen in de raadscommissie Woonomgeving op 4 april 2016 en tijdens het tweede werkatelier werd in de sfeer van oplossingsrichtingen genoemd dat de afstandscriteria in het gebied van de glastuinbouw opnieuw zouden moeten worden bezien.

[9] Groepsinterview RO, 9 maart 2016.

Onderscheid neven- en hoofdfunctie
Voor de realisatie van huisvesting in categorie 1 wordt er onderscheid gemaakt of de huisvesting van arbeidsmigranten een neven- of hoofdfunctie betreft. Dit onderscheid heeft gevolgen voor de te volgen ruimtelijke procedures. Dit lijkt niet bij te dragen aan de overzichtelijkheid voor de initiatiefnemers.

Ontbreken van riolering in het buitengebied
In het overgrote deel van het buitengebied van de Noordoostpolder zijn woningen niet op de riolering aangesloten. Dit heeft te maken met het feit dat bij aanleg van de Noordoostpolder in de buitengebieden geen riolering is aangelegd. De relatief hoge kosten voor de aanleg van riolering in het buitengebied wegen daarvoor niet op tegen een te verbeteren milieurendement ten opzichte van de aanwezige septic-tank. Reden voor de gemeente de provincie te verzoeken deze gebieden in aanmerking te laten komen van een ontheffing van de daarvoor geldende wettelijk zorgplicht. De provincie heeft aan dit verzoek kunnen voldoen. Woningen zijn volgens de huidige situatie voorzien van een septic-tank. Ten gevolge van bestemmingsplanwijzigingen, bijvoorbeeld een woonbestemming, wijzigen in het grootschalig huisvesten van arbeidsmigranten, is de bestaande zuiveringsvoorziening daarvoor niet toereikend door een aanmerkelijke toename van het vrijkomend afvalwater. Mogelijkheden voor het voldoen aan een goede behandeling van het vrijkomend afvalwater zijn:

- het afvalwater via nieuw aan te leggen riolering aan te sluiten op de bestaande gemeentelijke riolering;
- of dat lokale zuivering via IBA's (individuele behandeling afvalwater) mogelijk is, waarna er op het oppervlaktewater geloosd kan worden.

Als de gemeente overgaat tot aanleg van riolering voor het aansluiten van een locatie van grootschalige huisvesting van arbeidsmigranten gelden voor de aangrenzende percelen langs het tracé van deze riolering afstandscriteria. Op grond van daarvoor geldende wetgeving zijn woningen binnen een afstand van 40 meter[10] tot de aangelegde riolering verplicht daarop aan te sluiten en gelijktijdig de bestaande septic-tank te saneren. De aangrenzende woonpercelen worden door de aanleg van de riolering geconfronteerd met onvoorzien hoge kosten (aanpassen van de riolering op eigen terrein en het naar de gemeente voldoen van een eigen bijdrage). Gevolg is dat de eigenaren van deze woonpercelen bezwaar maken tegen de verplichting tot aansluiten op de riolering. Tijdens de procedure van een te wijzigen bestemmingsplan zijn zij veelal niet gekend in de verplichte aansluiting op de riolering en de daarmee gemoeide kosten. Niet uitgesloten moet worden dat zij alsnog in verweer komen tegen de regeling zoals de gemeente deze gaat uitvoeren.

De gemeente heeft deze bezwaren komend uit het betreffend gebied onderkend. Op dit moment loopt een gezamenlijk door provincie, waterschap en gemeente overeengekomen pilot Oosterringweg-Kuinderweg om aan de bezwaren van de omwonenden tegemoet te kunnen komen. Door gebruik te maken van maatwerk wordt minder rigide gevolg gegeven aan de daarvoor vastgestelde wet- en regelgeving. De aangrenzende woonpercelen hoeven niet aan te sluiten op de riolering, maar kunnen tijdens de aanleg van deze riolering onder gunstige voorwaarden op deze voorziening aansluiten.

[10] Afstand van voorgevel tot aansluitpunt riolering.

3.3 Beleidsregel ‘ander woongebruik kernen’

De toetsingscriteria voor ‘ander woongebruik’ zijn over het algemeen werkbaar. Dit werd in de interviewronde beaamd door de geïnterviewde personen. Wel werd opgemerkt dat de gemeente soms aanvullend op de criteria uit de beleidsregels in de vergunningsvoorschriften opneemt dat er een huishoudelijk reglement aanwezig moet zijn dat ook in de taal van de arbeidsmigranten beschikbaar moet zijn. Overigens kan sinds de gewijzigde Bor, ook via de kruimelgevallenregeling, medewerking worden verleend aan het omzetten van maatschappelijke functies of horecafuncties naar pensions.

Ook gaven huisvesters aan dat het criterium dat er maximaal zes personen in een woning gehuisvest mogen worden, ongeacht de grootte van de woning, in de praktijk soms belemmerend werkt. Volgens huisvesters is het huisvesten van zes personen niet altijd rendabel.

Een punt dat hiermee samenhangt is het tekort aan (sociale) huurwoningen dat is ontstaan. Woningcorporatie hanteert bij het toewijzen van woningen namelijk geen onderscheid tussen arbeidsmigranten en Nederlandse staatburgers. In de dorpen is de sociale woningvoorraad daarom beperkt.

3.4 Overige criteria voor beide beleidsregels

In beide beleidsregels worden criteria gesteld waarvan de verantwoordelijkheid om op deze criteria te toetsen in beginsel niet bij de gemeente hoort te liggen. Het betreft onder andere de voorwaarden ten aanzien van voldoende sport- en spelmogelijkheden, adequaat beheer en het voorzien in voldoende eet- en kookfaciliteiten. Deze criteria komen mede voort uit de geuite zorgen van de klankbordgroep, die bij het beleid betrokken was, over het risico op overlast en gevolgen voor de leefbaarheid wanneer er niet voldoende recreatieve en facilitaire voorzieningen aanwezig zijn voor de arbeidsmigranten. De criteria gaan verder dan het vanuit een ‘goede ruimtelijke ordening’ planologisch mogelijk maken van huisvesting voor arbeidsmigranten. Planologisch kan de gemeente niet sturen op dergelijke criteria. In het bestemmingsplan is het niet mogelijk om regels ter voorkoming van overlast op te nemen. Wel kunnen dergelijke criteria worden opgenomen in een overeenkomst.

Het door de gemeente stellen van deze criteria is vanuit het oogpunt van ruimtelijke ordening dus niet mogelijk. Vanzelfsprekend is vanuit het oogpunt van openbare orde en veiligheid aandacht voor leefbaarheid en overlast van belang. Deze aspecten kunnen geborgd worden door bij de aanvraag van een omgevingsvergunning van initiatiefnemers te verlangen dat ze als huisvester zijn aangesloten bij een keurmerk. Op deze manier verzekert de gemeente zich ervan dat de huisvester voldoet aan de normen van goede huisvesting.
De verantwoordelijkheid om hieraan te voldoen ligt primair bij de huisvester. Voldoet de huisvester hier niet aan, dan kan de gemeente hiertegen handhavend optreden. De afgelopen jaren hebben koepels als ABU[11], NBBU[12], VIA[13] en LTO[14] in Cao’s en andere brancheovereenkomsten afspraken gemaakt over de minimumeisen waar fatsoenlijke huisvesting aan moet voldoen. De Stichting Normering Flexwonen heeft hiervoor een norm ontworpen, de SNF-norm.

[11] Algemene Bond Uitzendondernemingen.
[12] De Nederlandse Bond van Bemiddelings- en Uitzendondernemingen.
[13] De Vereniging van Internationale Arbeidsbemiddeling.
[14] Land- en Tuinbouw Organisatie.

Hoofdstuk 4
Handhaving

Dit hoofdstuk gaat in op het bestaand handhavingsbeleid van de gemeente Noordoostpolder. Achtereenvolgens wordt stilgestaan bij:

- het handhavingsbeleidsplan 2016-2019;
- het handhavingsuitvoeringsprogramma 2016;
- de handhavingspraktijk in 2014;
- de handhavingspraktijk in 2015.

4.1 Handhavingsbeleidsplan 2016-2019

Het beleidsplan 'Beleid arbeidsmigranten Noordoostpolder' verwijst voor handhaving naar het algemene handhavingsbeleidsplan. In het handhavingsbeleidsplan van de gemeente Noordoostpolder staat dat handhaving als laatste middel wordt gezien in een reeks van instrumenten. Door open communicatie wil de gemeente voorkomen dat handhaving nodig is. Open communicatie is dan ook het speerpunt van het handhavingsbeleidsplan 2016-2019.

Onder het thema ruimtelijke ordening staat in het beleidsplan het volgende vermeld:
'Tot op heden zijn de toezichtstaken op grond van ruimtelijke ordening niet zo zeer bepaald aan de hand van een risicoanalyse maar meer op grond van landelijke spelende kwesties (permanente bewoning van recreatiewoningen) of door specifieke lokale kenmerken (huisvesting arbeidsmigranten). Om te bepalen waar in de looptijd van dit handhavingsbeleidsplan het accent moet liggen voor de ruimtelijke ordening zal in 2016 een risicoanalyse worden uitgevoerd.'[15]
Op dit moment is de risicoanalyse nog niet gereed.

4.2 Handhavingsuitvoeringsprogramma Noordoostpolder 2016

Naast het handhavingsbeleidsplan is er een handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP). Het HUP voor 2016 is nog gebaseerd op het handhavingsbeleidsplan uit 2011. Voor het HUP van 2017 zal het nieuwe handhavingsbeleidsplan het uitgangspunt zijn. In het HUP zijn de activiteiten en prioriteiten voor 2016 aangegeven. In het HUP 2016 staat aangegeven dat geïnventariseerd wordt welke locaties voor arbeidsmigranten nog niet voldoen aan het huisvestingsbeleid en dat locaties die niet voldoen aan het beleid alsnog gelegaliseerd kunnen worden door *'(…) de strijdigheden weg te nemen. Indien legalisatie niet mogelijk is, zal worden opgetreden. Verder zullen in 2016 de vergunde locaties worden bezocht om na te gaan of wordt voldaan aan de vergunningvoorschriften.'*[16]

In het uitvoeringsprogramma 'Handhavingsopgave 5: onderkomens buitenlandse werknemers' is een en ander uitgewerkt en is aangegeven wat het wettelijk kader is. Daarnaast is een probleemanalyse opgenomen. Hieruit blijkt dat de volgende problemen veel voorkomen:

- strijdigheid met het bestemmingsplan;
- huisvesting van te veel arbeidsmigranten in een wooneenheid;
- overtreding van brandveiligheidsregels.

---

[15] Handhavingsbeleidsplan Noordoostpolder 2016-2019.
[16] Handhavingsuitvoeringsprogramma Noordoostpolder 2016, opgesteld december 2015.

Gelet op het beperkte aantal legale huisvestingsplaatsen, gaat de gemeente ervan uit dat er nog veel locaties gelegaliseerd moeten worden. Daarom heeft de gemeente in de handhavingsopgave opgenomen dat nog niet vergunde locaties moeten worden opgespoord en dat vergunde locaties gecontroleerd moeten worden.

Hiervoor is op jaarbasis 240 uur beschikbaar en indien nodig kan er extern worden ingehuurd. Daarnaast is er 350 uur beschikbaar voor handhaving en 165 uur voor het afhandelen van klachten en meldingen. In totaal gaat het op jaarbasis om 755 uur. Tot slot is opgenomen dat er een plan van aanpak moet worden opgesteld voor de uitwerking van de insteek van het toezicht en de handhaving. In bijlage 5 is 'Handhavingsopgave 5: onderkomens buitenlandse werknemers' opgenomen. In 2016 zal de uitvoering in het teken van deze speerpunten staan.

In de interviewronde is aangegeven dat de geraamde uren in beginsel voldoende zijn.[17] Wel is aangegeven dat het een raming is en dat de praktijk vaak weerbarstig blijkt, doordat soms ad hoc op situaties gereageerd moet worden. Hierdoor kunnen eerder gestelde prioriteiten verschuiven naar een ander thema.

In de beleidsregels 'Huisvesting arbeidsmigranten landelijk gebied Noordoostpolder' en de beleidsregel 'ander woongebruik kernen' was een overgangsregeling opgenomen die een gedoogperiode van twee jaar behelsde. Hierbij werd wel opgenomen dat handhavend zou worden opgetreden als de huisvesting gedurende deze overgangsperiode niet voldeed aan brand- en veiligheidsvereisten. Er was in de jaren 2014 en 2015 sprake van een reactief handhavingsbeleid.

4.3 Handhavingspraktijk in 2014

Uit het handhavingsjaarverslag van 2014 blijkt dat er in totaal 137 brieven zijn verstuurd aan werkgevers en huisvesters in de kernen en 95 aan werkgevers en huisvesters in het buitengebied. In de brieven wordt aangegeven dat het college beleidsregels heeft vastgesteld en voornemens is om hierop in de toekomst te gaan handhaven. Verder is er een bijlage bijgevoegd waarin verkort per huisvestingscategorie genoemd wordt welke procedure de werkgever/huisvester moet volgen voor het legaliseren/realiseren van de huisvesting.[18] Gedurende de overgangsperiode had men de gelegenheid om legale huisvesting conform de betreffende beleidsregels te realiseren.

In totaal heeft de gemeente in 2014 vijf klachten binnen gekregen over strijdig gebruik van het bestemmingsplan met betrekking tot buitenlandse werknemers.[19]

In de volgende tabel zijn de toezichtactiviteiten uit 2014 opgenomen met de daarbij behorende urenverantwoording. Op basis van deze informatie blijkt dat handhaving in mindere mate heeft plaatsgevonden en met name na meldingen. De voor toezicht en handhaving beschikbare uren in 2014 zijn voor een behoorlijk deel onbenut gebleven.

In de interviewronde is aangegeven dat het niet volledig benutten van de handhavingscapaciteit gerelateerd is aan de in de beleidsregels opgenomen

[17] Groepsinterview medewerkers VTH en IGW, 9 maart 2015.
[18] Informatiebrief arbeidsmigranten buitengebied, 24 april 2014 en Informatiebrief arbeidsmigranten Emmeloord en andere kernen 14 mei 2014.
[19] Handhavingsjaarverslag Noordoostpolder 2014.

overgangsperiode. Er was in 2014 sprake van reactief handhavingsbeleid; overwegend op basis van meldingen/klachten ging de gemeente over tot handhaven.

Tabel 4 Toezichtactiviteiten en bijbehorende urenverantwoording 2014

Toezichtsactiviteiten	Gepland	Uitgevoerd
Controle n.a.v. melding	-	3
Urenverantwoording	**Gepland**	**Uitgevoerd**
Controles n.a.v. meldingen	135	6
Handhaving	200	69

4.4 Handhavingspraktijk in 2015

In 2015 eindigde de overgangsperiode. Dit betekent dat in voorkomende situaties een omgevingsvergunning moest worden aangevraagd of het bestemmingsplan moest worden gewijzigd. In 2015 is dit leidend geweest voor de inzet van de capaciteit op het gebied van handhaving illegale huisvesting arbeidsmigranten.

De gemeente Noordoostpolder heeft hierover in de zomer van 2015 een brief gestuurd aan de drie grote huisvesters. In de brief is een passage opgenomen waarin wordt vermeld dat de gemeente in de loop van het jaar adressen zal bezoeken waar op grond van hun informatie sprake is van “ander woongebruik”. Er wordt duidelijk te kennen gegeven dat de gemeente zal optreden tegen overtreders:

‘Als blijkt dat er geen omgevingsvergunning is aangevraagd en verleend kunnen we tegen illegale situaties bestuursrechtelijk optreden, bijvoorbeeld door het opleggen van een last onder dwangsom. Dit voorkomt u door tijdig een omgevingsvergunning aan te vragen.’[20]

Naast communicatie door brieven zijn er ook gesprekken geweest met grote huisvesters over het beëindigen van de gedoogperiode. De activiteiten voor wat betreft toezicht en handhaving op huisvesting arbeidsmigranten hebben zich, volgens de medewerkers, in 2015 gericht op het controleren van alle woningen die een omgevingsvergunning voor ‘ander woongebruik’ hebben gekregen (in totaal acht tot negen woningen), het in kaart brengen van illegale huisvesting en eventuele handhaving daarop.

Het handhavingsjaarverslag van 2015 wordt eind april/mei 2016 aangeboden aan het college. Vooruitlopend hierop is met betrekking tot de handhavingsactiviteiten al informatie aangeleverd. In 2015 zijn toezichthouders begonnen met het opsporen van situaties waar nog geen vergunning voor verleend is of die strijdig zijn met de bestemming. Vijf vergunde locaties zijn bezocht om te controleren of de vergunningsvoorschriften werden nageleefd. Hierbij zijn geen overtredingen geconstateerd.

Naar aanleiding van klachten/meldingen zijn acht controles uitgevoerd. Aanleiding van de klacht/melding was vaak het aantal buitenlandse werknemers dat verbleef op een locatie. Uiteindelijk heeft dit niet geresulteerd in handhaving. Er is één last onder dwangsom opgelegd

[20] Brief aan huisvesters inzake ‘Ander woongebruik’, 16 juni 2015.

voor het illegaal huisvesten van buitenlandse werknemers in twintig stacaravans. Doordat er sprake was van een brandgevaarlijke situatie is deze handhavingsactie versneld uitgevoerd.

Tabel 5 Handhavingsactiviteiten

Handhavingsactiviteiten	Gepland	Uitgevoerd
Voornemens last onder dwangsom	-	1
Last onder dwangsom	-	1

Uit de interviewronde bleek dat een praktisch knelpunt bij toezicht en handhaving de beoordeling van het criterium 'huishouden' is. Wanneer is er precies sprake van een huishouden en wanneer niet? Het is volgens de geïnterviewde personen lastig hard te maken hoeveel van de aanwezige migranten ook daadwerkelijk daar wonen en tot het huishouden behoren.

4.5 Klachten van burgers

Het aantal klachten en meldingen dat de gemeente jaarlijks binnen krijgt, is beperkt. In de interviewronde wordt aangegeven dat dit waarschijnlijk komt doordat inwoners van Noordoostpolder niet snel klagen, huisvesters vaak zelf strenge huisregels hanteren, wekelijks een bezoek brengen aan de kleinere locaties en doordat er op de grotere locaties een beheerder werkzaam is. Bij overlast wordt er direct ingegrepen. Het beeld van afnemende klachten komt ook terug bij de periodieke 'buurtschouwen'. Eens in de zoveel tijd vindt er vanuit het Integraal Gebiedsgericht Werken een 'schouw' plaats. Waar een paar jaar geleden de huisvesting van arbeidsmigranten nog een veelgehoorde klacht was, is dat nu niet meer het geval.[21]

Ook uit de uitdraaien uit 'Squit' meldingen arbeidsmigranten'[22] blijkt dat het aantal klachten beperkt is. In tabel 6 is het aantal meldingen per jaar vanaf 2011 weergegeven. Uit de verstrekte informatie blijkt dat meldingen in 2014 en 2015 vaak nog op dezelfde dag of uiterlijk een dag later worden opgepakt door de gemeente.

Tabel 6 Aantallen meldingen arbeidsmigranten

Jaar	Meldingen arbeidsmigranten	Meldingen overzicht bewoning
2011	5	1
2012	-	1
2013	3	1
2014	5	2
2015	6	6

Ook blijkt uit de interviewronde dat klachten/meldingen vaak locatie- en omgevingsafhankelijk zijn. De ervaringsoverlast of de angst voor overlast is in kernen groter dan in het buitengebied. Er is vooral angst voor geluidsoverlast en verloedering van woningen met als gevolg daarvan waardedaling van de omringende woningen.

[21] Groepsinterview met medewerkers VTH en IGW.
[22] Squit is een softwaresysteem voor vergunningverlening, toezicht en handhaving.

Hoofdstuk 5
Conclusies en aanbevelingen

De huisvestingsbehoefte voor 2015 werd ingeschat op 2.600 plaatsen, waarvan er op dit moment 430 van zijn gerealiseerd.
In de nota Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder gaat de gemeente uit van een huisvestingsbehoefte voor arbeidsmigranten van 2.600 in 2015. Als kanttekening wordt geplaatst dat het indicatieve getallen betreft. De behoefteraming gaat uit van een uitbreiding van het netto glastuinbouwgebied van 420 hectare tot 2015 (prognose uit 2009). Met deze uitbreiding zou ook een groei van circa 900-1.100 arbeidsmigranten gepaard gaan. Deze voorspelde uitbreiding is in de praktijk achtergebleven. Op het moment van inwerkingtreding van het Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder waren er circa 300 legale huisvestingsplaatsen voor arbeidsmigranten (per 1 augustus 2012). Daarna zijn er in totaal voor het landelijk gebied en de kernen twaalf omgevingsvergunningen verleend voor de realisatie van 130 huisvestingsplaatsen. Het betreft grotendeels vergunningen voor ‘ander woongebruik’ in de kernen. Dit betreft legalisering van bestaande situaties, veelal aangevraagd door particuliere eigenaren. Ondanks dat de voorspelde behoefte van 2.600 huisvestingsplaatsen een grove indicatie is, blijft het gelet op het aantal legale huisvestingsplaatsen nog een opgave om voldoende legale huisvesting te realiseren. Op dit moment zijn er circa 430 legale huisvestingsplaatsen in de gemeente Noordoostpolder.

Laat het groeimodel voor het landelijk gebied los
De gemeente kan de realisatiekans van huisvestingsplaatsen vergroten door het groeimodel en de daarbij behorende fasering van 150 plaatsen naar uiteindelijk 300 los te laten. Het huidig provinciaal beleid staat dit toe. De gemeente Noordoostpolder moet hiervoor de eigen beleidsregel voor het landelijk gebied aanpassen en met de klankbordgroep en ondernemers duidelijke afspraken vastleggen omtrent beheer, het omgaan met en het monitoren van klachten en over sancties wanneer deze afspraken niet worden nagekomen. Omgangsmanagement en een goede communicatie richting omwonenden zijn hierbij factoren van belang.

Voor het landelijk gebied is het toestaan van tijdelijke, losse units tijdens de fruitpluk een oplossing
Uit het onderzoek blijkt plaatsing van tijdelijke units op eigen erf tijdens de piekperiodes voor de fruittelers een geschikte oplossing is. Om dit mogelijk te maken dient de gemeente Noordoostpolder de beleidsregel voor het landelijk gebied en het door de raad vastgestelde beleid aan te passen. Hierbij moeten aspecten als tijdelijkheid, kwaliteits- en brandveiligheidseisen, vergunningaanvraag, vergunningverlening, toezicht en handhaving, de band tussen de werknemers en het bedrijf en een financiële vergoeding van de ondernemers aan de gemeente geregeld worden. Wel is het de vraag of deze behoefte alleen bij de fruittelers leeft of ook bij andere ondernemers die te maken hebben met een tijdelijke piekperiode, zoals bollentelers.

Pas in het landelijk gebied de snellere procedures van het Bor toe
Het is mogelijk om de procedures te versnellen door gebruik te maken van de zogenaamde kruimelgevallenprocedure uit het Bor. Dit kan met toepassing van een reguliere Wabo-procedure (acht weken procedure). Door de verruiming van de wetgeving is het nu mogelijk

om gebruikswijziging van bestaande gebouwen buiten de bebouwde kom toe te staan, mits het uitsluitend een logiesfunctie voor werknemers, opvang van asielzoekers of andere categorieën vreemdelingen betreft. Hier liggen mogelijkheden voor de gemeente om de procedures voor huisvesting in het landelijk gebied te versnellen. Aandachtspunt hierbij is de organisatie van de inbreng van de klankbordgroep. Een oplossing is het instellen van een vaste klankbordgroep die per aanvraag aangevuld wordt met drie à vier omwonenden. Deze klankbordgroep moet voorafgaand aan het indienen van de aanvraag om advies gevraagd worden. Een vaste klankbordgroep is snel inzetbaar, kan snel schakelen en dus sneller advies uitbrengen. De gemeente Noordoostpolder kan in een aantal regio's verdeeld worden en per regio kan een vaste klankbordgroep ingesteld worden. Hierbij is het aan te raden om eerst een principebesluit te laten nemen door B&W over het al dan niet mogelijk maken van de gewenste huisvestingslocatie en een positief principebesluit te voorzien van uitgangspunten omtrent omgevingsmanagement. Rond het principebesluit moet de klankbordgroep al betrokken worden. Na een positief besluit kan initiatiefnemer vervolgens de vergunning aanvragen.

Heroverweeg de afstandscriteria in het gebied van de glastuinbouw
De gemeente Noordoostpolder stelt in de beleidsregel voor het landelijk gebied afstandscriteria. In de interviewronde[23] werd aangegeven dat er weinig concrete locaties over blijven waar huisvesting is toegestaan, wanneer de afstandscriteria worden uitgetekend op de kaart van Noordoostpolder. Tijdens de presentatie van de eerste bevindingen in de raadscommissie Woonomgeving op 4 april 2016 en tijdens het tweede werkatelier werd in de sfeer van oplossingsrichtingen genoemd dat de afstandscriteria in het gebied van de glastuinbouw opnieuw moeten worden bezien.

Heroverweeg de overige criteria voor het landelijk gebied
Voor de realisatie van huisvesting in categorie 1 wordt er onderscheid gemaakt of de huisvesting van arbeidsmigranten een neven- of hoofdfunctie betreft. Dit onderscheid heeft gevolgen voor de te volgen ruimtelijke procedures (korter versus langer). Dit draagt niet bij aan de overzichtelijkheid voor de initiatiefnemers.

Daarnaast worden er criteria gesteld waarvan de verantwoordelijkheid om op deze criteria te toetsen in beginsel niet bij de gemeente hoort te liggen. Het betreft onder andere de voorwaarden ten aanzien van voldoende sport- en spelmogelijkheden, adequaat beheer en het voorzien in voldoende eet- en kookfaciliteiten. Het door de gemeente stellen van deze criteria is vanuit het oogpunt ruimtelijke ordening dus niet mogelijk. Deze aspecten kunnen geborgd worden door bij de aanvraag van een omgevingsvergunning van initiatiefnemers te verlangen dat ze als huisvester zijn aangesloten bij een keurmerk. Of in het geval van een bestemmingsplanprocedure door een overeenkomst met initiatiefnemers te sluiten. Op deze manier verzekert de gemeente zich ervan dat huisvester voldoet aan de normen van goede huisvesting. De Stichting Normering Flexwonen heeft hiervoor een norm ontworpen, de SNF-norm.

Breng illegale situaties in kaart en legaliseer waar mogelijk
Het beleidsplan 'Beleid arbeidsmigranten Noordoostpolder' verwijst voor handhaving naar het algemene handhavingsbeleidsplan. In het handhavingsbeleidsplan van de gemeente Noordoostpolder staat dat handhaving als laatste middel wordt gezien in een reeks van

[23] Groepsinterview RO, 9 maart 2016.

instrumenten. Door open communicatie wil de gemeente voorkomen dat handhaving nodig is. Open communicatie is dan ook het speerpunt van het handhavingsbeleidsplan 2016-2019. Onder het thema ruimtelijke ordening staat in het beleidsplan vermeld dat om te bepalen waar in de looptijd van dit handhavingsbeleidsplan het accent moet liggen voor de ruimtelijke ordening in 2016, een risicoanalyse zal worden uitgevoerd.

In het handhavingsuitvoeringsprogramma (HUP) voor 2016 staat aangegeven dat geïnventariseerd wordt welke locaties voor arbeidsmigranten nog niet voldoen aan het huisvestingsbeleid en dat locaties die niet voldoen aan het beleid alsnog gelegaliseerd kunnen worden. Gelet op het beperkte aantal legale huisvestingsplaatsen, gaat de gemeente ervan uit dat er nog veel locaties gelegaliseerd moeten worden.

Onderzoekers achten het van belang dat in 2016 de illegale situaties in kaart worden gebracht en dat illegale situaties waar mogelijk gelegaliseerd worden. Ondernemers/huisvesters hebben hierbij ook een eigen verantwoordelijkheid in die zin dat zij voor illegale situaties alsnog een vergunning aanvragen om uiteindelijk te kunnen komen tot legalisering. Daarnaast is het van belang om vergunde locaties te controleren. Op basis van de hiervoor genoemde acties ontstaat een goede nulsituatie van waaruit toezicht en handhaving in de toekomst voortvarend kunnen worden opgepakt. Zo kan worden gekomen tot een integrale aanpak van de huisvesting van arbeidsmigranten, waarbij de gemeente naast een randvoorwaardenscheppende rol ook een actieve handhavende rol op zich zal nemen. Door deze handhavende rol ontstaat bij ondernemers een gevoel van urgentie en daarmee een motivatie om illegale huisvesting te beëindigen en legale huisvesting te realiseren.

Bijlage 1 Overzicht bestudeerde documenten en dossiers

Nr.	Naam document
1.	Beleidsnota ‘Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder’
2.	Beleidsregel ‘Huisvesting arbeidsmigranten landelijk gebied Noordoostpolder’
3.	Beleidsregel ‘Ander woongebruik kernen in Noordoostpolder’
4.	Besluit Omgevingsrecht (BOR)
5.	Monitor realisatie huisvesting arbeidsmigranten van de gemeente
6.	Handhavingsjaarverslag 2014
7.	Overzicht van illegale huisvestingslocaties
8.	Verzoek omgevingsverzoek ander gebruik aan te vragen
9.	Experimentenkader provincie Flevoland (2009)
10.	Overzicht aanvragen huisvesting arbeidsmigranten
11.	Meldingen (van burgers) over arbeidsmigranten
12.	Handreiking Ruimte voor arbeidsmigranten 2013
13.	Platform 31 - Huisvesting arbeidsmigranten 2015
14.	Handhavingsuitvoeringsprogramma 2016
15.	Brief Noordoostpolder aan Provincie

NR.	Dossiers
1.	Handhavingsdossier 1
2.	Handhavingsdossier 2
3.	Handhavingsdossier 3
4.	Handhavingsdossier 4

Bijlage 2 Geïnterviewden en aanwezigen werkateliers[24]

Naam	Functie
De heer W. Haagsma	Wethouder
De heer B. Nijs	Medewerker VTH
De heer M. de Jong	Medewerker VTH
De heer R. van Beek	Medewerker VTH
De heer P. Mintjes	Medewerker VTH
De heer P. Smit	Medewerker VTH
De heer K. J. Loosman	Medewerker ADV
De heer P. de Jager	Medewerker RO
De heer K. de Jong	Medewerker RO
De heer A. van den Berg	Medewerker RO
De heer J. de Leeuw	MedewerkerIB
De heer R van den Belt	Medewerker RO
Mevrouw J. Bijlsma	Medewerker RO
De heer J. Overmars	Dorpsvoorzitter Kraggenburg
Mevrouw S. Luten	Werkgroep Multicult Kraggenburg
Mevrouw G. Boon	Dorpsbelang Luttelgeest
Mevrouw K. Dijk	Dorpsbelang Luttelgeest
Mevrouw N. Verhage	Dorpsbelang Luttelgeest
Mevrouw G. de Jong	Dorpsbelang Ens
De heer H. Meilink	Dorpsbelang Bant
Mevrouw B. Vereecken	Dorpsbelang Marknesse
De heer K. De Jongh	Dorpsbelang Marknesse
De heer J. K. Feenstra	Dorpsbelang Marknesse
De heer T. Wullems	Fruitteler
De heer R. Kapelle	Fruitteler
De heer K. de Hamer	NFO
De heer C. Masteling	NFO
De heer J. Lumens	LTO
De heer R. Wouters	Bloemenkweker
De heer J. Menting	Bloembollenkweker
De heer M. Daniels	Huisvester
De heer J. Kazimierowicz	Huisvester
De heer D. Keetman	Uitzendbureau/huisvester
De heer H. de Reus	Uitzendbureau/huisvester
De heer H. De Bruin	Uitzendbureau/huisvester
De heer H. De Munnik	Uitzendbureau/huisvester
Mevrouw M. van Wagensveld	Woningbouwvereniging Mercatus
Mevrouw S. Bastiaans	Woningbouwvereniging Mercatus
De heer J. Goos	Raadslid
De heer B. Wielinga	Raadslid

[24] Bij de werkateliers waren soms meer mensen aanwezig dan de mensen die zich hadden opgeven. De mensen die zich opgegeven hebben, staan in deze lijst vermeld.

Bijlage 3 Toetsingscriteria Landelijk Gebied

	Categorie 1	Categorie 2	Categorie 3
Spreiding	• Huisvesting vindt plaats op een solitair erf of per cluster van erven. • Geen huisvesting binnen een straal van 400 meter van categorie 1, 2 of 3.	• Binnen een straal van 1.000 meter van categorie 2 wordt geen categorie 2 of 3 gerealiseerd.	• Categorie 3 wordt niet gerealiseerd binnen een straal van 1.500 meter van een andere categorie 3. • Categorie 3 ligt bij voorkeur op fietsafstand van de werkplek van de arbeidsmigranten, de fietsafstand is maximaal 7,5 kilometer.
Functie van het erf	• Categorie 1 is toegestaan op agrarische erven of vrijgekomen agrarische erven met de bestemming ‘agrarisch gebied’ of ‘wonen’.		
Huisvesting, locatie en aantal	• Categorie 1 vindt plaats in bestaande hoofdbebouwing.	• Categorie 2 vindt uitsluitend plaats in een boerderij van het type Wieringermeer. • Op het erf vinden geen agrarische activiteiten meer plaats. • Er mogen maximaal 10 van deze huisvestingsvorm binnen de gemeente Noordoostpolder worden gerealiseerd.	• Categorie 3 vindt plaats op kavels buiten een erf of op de gronden achter een solitair erf waarbij een minimale afstand van 100 meter vanaf de erfgrens in acht moet worden gehouden. • Categorie 3 is niet toegestaan op bestaande erven of een uitbreiding daarvan. • In het glastuinbouwgebied bij Luttelgeest/Marknesse mogen maximaal twee categorie 3 worden gevestigd. • In het glastuinbouwgebied bij Ens mag maximaal één categorie 3 worden

			gevestigd. • Er wordt gestart met de huisvesting voor maximaal 150 arbeidsmigranten. • Onder voorwaarden kan de huisvesting worden verruimd naar maximaal 300 arbeidsmigranten.
Klankbordgroep		• Voorafgaand aan het voeren van de bestemmingsplanprocedure wordt een klankbordgroep opgericht. • Bij definitieve aanvraag voor de huisvesting overlegt de klankbordgroep aan zowel de gemeente als initiatiefnemer een schriftelijk advies. • Het advies van de klankbordgroep wordt aantoonbaar meegenomen en maakt onderdeel uit van het raadsvoorstel bij de betreffende bestemmingsplanprocedure.	• Voorafgaand aan het voeren van de bestemmingsplanprocedure wordt een klankbordgroep opgericht. • Bij definitieve aanvraag voor de huisvesting overlegt de klankbordgroep aan zowel de gemeente als initiatiefnemer een schriftelijk advies. • Het advies van de klankbordgroep wordt aantoonbaar meegenomen en maakt onderdeel uit van het raadsvoorstel bij de betreffende bestemmingsplanprocedure.
Landschap		• Aan de gemeente moet een inrichtingsplan ter beoordeling worden overlegd waaruit blijkt dat stedenbouwkundige en landschappelijke inpassing mogelijk is. • Om het erf moet een erfbeplanting aanwezig zijn of worden gerealiseerd die, qua sortiment, in de omgeving past. • Er wordt geen schade aan de EHS aangebracht.	• Aan de gemeente moet een inrichtingsplan ter beoordeling worden overlegd waaruit blijkt dat stedenbouwkundige en landschappelijke inpassing mogelijk is. • Om het erf moet een erfbeplanting aanwezig zijn of worden gerealiseerd die, qua sortiment, in de omgeving past. • Er wordt geen schade aan de EHS aangebracht.
Dienstwoning		• Het aantal dienstwoningen binnen het bestemmingsvlak mag niet worden vergroot.	• Het aantal dienstwoningen binnen het bestemmingsvlak mag niet worden vergroot.

		• Een tweede dienstwoning is toegestaan indien de noodzaak hiertoe vanuit de bedrijfsvoering wordt aangetoond.	• Een tweede dienstwoning is toegestaan indien de noodzaak hiertoe vanuit de bedrijfsvoering wordt aangetoond. • Voor categorie 3 geldt dat een (dienst)woning evenals de huisvesting voor arbeidsmigranten een tijdelijk karakter heeft.
Communicatie		• Omwonenden en bedrijven worden na een positief principebesluit van het college over een initiatief voor categorie 2 actief per brief door de gemeente geïnformeerd. • Deze brief stelt de gemeente op in overleg met de initiatiefnemer. • In deze brief staat feitelijke informatie over in hoeverre dit initiatief gevolgen kan hebben voor de mogelijkheden op naast gelegen percelen (verplichting tot een zogenaamd milieueffectenonderzoek), informatie over riolering en waar men terecht kan met vragen.	• Omwonenden en bedrijven worden na een positief principebesluit van het college over een initiatief voor categorie 3 actief per brief door de gemeente geïnformeerd. • Deze brief stelt de gemeente op in overleg met de initiatiefnemer. • In deze brief staat feitelijke informatie over in hoeverre dit initiatief gevolgen kan hebben voor de mogelijkheden op naast gelegen percelen (verplichting tot een zogenaamd milieueffecten-onderzoek), informatie over riolering en waar men terecht kan met vragen.
Bedrijfsplan		• Voor categorie 2 moet een bedrijfsplan aan de gemeente worden overlegd. In dit plan geeft de initiatiefnemer inzicht in het product of de dienst die hij wil leveren en de manier waarop, de marktgegevens en een financiële onderbouwing.	• Voor categorie 3 moet een bedrijfsplan aan de gemeente worden overlegd. In dit plan geeft de initiatiefnemer inzicht in het product of de dienst die hij wil leveren en de manier waarop, de marktgegevens en een financiële onderbouwing.

Financiën		• Met de initiatiefnemer wordt na een positief principebesluit van het college een intentieovereenkomst gesloten. • Voorafgaand aan de start van de bestemmingsplanprocedure wordt een exploitatieovereenkomst met de initiatiefnemer gesloten. Met onder andere afspraken over kosten ten aanzien van riolering en eventuele planschade.	• Met de initiatiefnemer wordt na een positief principebesluit van het college een intentieovereenkomst gesloten. • Voorafgaand aan de start van de bestemmingsplanprocedure wordt een exploitatieovereenkomst met de initiatiefnemer gesloten. Met onder andere afspraken over kosten ten aanzien van riolering en eventuele planschade.
Procedure	• Indien categorie 1 als nevenfunctie wordt uitgeoefend kan het college meewerken op grond van artikel 2.12 lid 1 sub c onder 3 Wabo. • Indien categorie 1 als hoofdfunctie wordt uitgeoefend dan kan het college/de raad meewerken op grond van de voorbereidingsprocedure zoals genoemd in artikel 3.8 Wro, danwel artikel 3.9a Wro	• (Afzonderlijke) herziening bestemmingsplan na positief besluit op principeverzoek initiatiefnemer. • Na positief principebesluit wordt bestemmingsplanprocedure gestart. • Bestemmingsplanprocedure: maximaal 26 weken (exclusief voorbereiding).	• (Afzonderlijke) herziening bestemmingsplan na positief besluit op principeverzoek initiatiefnemer. • Na positief principebesluit wordt bestemmingsplanprocedure gestart. • Bestemmingsplanprocedure: maximaal 26 weken (exclusief voorbereiding).

Bijlage 4 Toetsingscriteria Kernen

	Ander woongebruik woning	Gebruik maatschappelijk/horeca als pension
Algemeen	a. De huisvesting vindt uitsluitend plaats in de woning en niet in bijgebouwen. b. De uitstraling van de woning blijft intact. c. Er is voldoende leefruimte met voldoende privacy voor de bewoners. Er wordt uitgegaan van een minimale gebruiksoppervlakte van 12 m² per bewoner. d. Het aantal personen dat in één woning wordt gehuisvest bedraagt maximaal zes. e. Maximaal 5% van het totaal aantal woningen in een kern mag gebruikt worden voor ander woongebruik. f. Tussen woningen die gebruikt worden voor ander woongebruik zijn minimaal vier andere woningen gelegen. g. De brandveiligheid in de woning dient voldoende gewaarborgd te zien.	a. De huisvesting vindt uitsluitend plaats in het hoofdgebouw. b. Er is voldoende leefruimte met voldoende privacy voor de bewoners. Er wordt uitgegaan van een minimale gebruiksoppervlakte van 12 m² per bewoner. c. De huisvesting leidt niet tot een nadelige beïnvloeding van het verkeer dan wel tot een onevenredige parkeerdruk op de openbare ruimte. d. Het aantal personen dat wordt gehuisvest bedraagt maximaal dertig. e. De huisvesting belemmert niet onevenredig de gebruiksmogelijkheden van aangrenzende gronden. f. Het aantal gebouwen dat als pension wordt gebruikt bedraagt maximaal één per kern, waarbij tevens een afweging wordt gemaakt van de plaatselijke situatie en het gebruik van de overige (voormalige) maatschappelijke/horecagebouwen in de betreffende kern op het moment van aanvraag. g. De huisvesting moet gecertificeerd zijn volgens (SKIA) of daaraan gelijk te stellen.
Procedure	• Omgevingsvergunning op basis van artikel 2.12 lid 1 onder a, sub 2 Wabo. • Reguliere procedure: beslistermijn van acht weken met eventuele verlenging van zes weken.	• (Afzonderlijke) herziening bestemmingsplan na positief besluit op principeverzoek initiatiefnemer. • Na positief principebesluit worden omwonenden en nabij gelegen bedrijven geïnformeerd. • In voorbereidingsprocedure bestemmingsplan wordt advies dorpsbelang/wijkvertegenwoordigers aantoonbaar betrokken. • Bestemmingsplanprocedure: maximaal 26 weken (exclusief voorbereiding).
Financieel	• Leges	• Kostenverhaal via exploitatieovereenkomst (planschade en eventuele toerekening bovenwijkse voorzieningen).

Bijlage 5

Handhavingsopgave

Handhavingsopgave 5: Onderkomens buitenlandse werknemers		
Programma		1. Fysieke Leefomgeving
Product		P253 Bestemmingsplan Algemeen P201 Brandweer P250 Bouwen & Wonen
Organisatieonderdeel		▪ Team Handhaving
Taak		Toezien of de huisvesting van arbeidsmigranten in overeenstemming met het wettelijk kader plaatsvindt. Indien dit niet het geval is zo nodig handhavend optreden.
Wettelijk kader		▪ Wet algemene bepalingen omgevingsrecht; ▪ Woningwet; ▪ Bouwbesluit; ▪ Bouwverordening; ▪ Wet ruimtelijke ordening; ▪ Besluit ruimtelijke ordening; ▪ Bestemmingsplan; ▪ Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder; ▪ Beleidsregel huisvesting arbeidsmigranten landelijk gebied Noordoostpolder; ▪ Beleidsregel Ander woongebruik kernen in Noordoostpolder.
Probleemanalyse		De huisvesting van arbeidsmigranten vind niet altijd conform de wettelijke kaders plaats. Problemen die zich vooral voordoen zijn strijdigheid met het bestemmingplan, te veel arbeidsmigranten in een wooneenheid en overtredingen van de brandveiligheidsregels.
Omvang taak		Binnen Noordoostpolder zijn naar schatting tussen de 2.100 en 3.100 arbeidsmigranten werkzaam die hier voor korte of langere tijd woonachtig zijn. Deels vindt huisvesting plaats binnen de daartoe bestemde opvanglocaties en pensions, deels in woningen in Emmeloord en de dorpen. Tot nu toe (november 2015) zijn in het landelijk gebied 250 legale huisvestingsplekken gerealiseerd en in de woonkernen 35.
Prioriteiten		Vanaf medio 2015 moet een omgevingsvergunning zijn aangevraagd of de bestemming moet zijn gewijzigd voor de huisvesting van buitenlandse werknemers in de dorpen, woonwijken en het buitengebied. Gelet op het beperkt aantal legale huisvestingsplaatsen (zie omvang taak) moeten nog een groot aantal locaties gelegaliseerd worden.
Doelstelling		▪ Het opsporen van woningen die niet gelegaliseerd zijn voor de huisvesting van arbeidsmigranten. Zo nodig handhavingstraject starten. ▪ Alle woningen, waarvoor een omgevingsvergunning is verleend, controleren op vergunningvoorschriften en brandveiligheid.
Nalevings-strategie	**Toezicht**	▪ Aan de hand van verleende omgevingsvergunningen worden controles uitgevoerd. Naar aanleiding van de uitgevoerde controles gaat een brief uit met bevindingen. ▪ Indien n.a.v. signalen uit de samenleving of constateringen van collega's of bestuurders er aanleiding voor is zal een desbetreffende locatie bezocht worden.
	Sanctie	▪ dwangsom; ▪ bestuursdwang bij aperte misstanden (gebruiksverbod).
Activiteiten & Capaciteit	**Uren**	**Taken** / **Beschikbare uren** Opsporen niet vergunde onderkomens en controleren vergunde onderkomens: 240* Handhaving: 350 Klachten/ meldingen: 165 **Totaal: 755** (*) Eventueel aangevuld met externe inhuur indien meer capaciteit nodig blijkt in de loop van 2016.
	Controles	-
	Overig	Er wordt een plan van aanpak opgesteld waarin de insteek voor het toezicht en de handhaving verder wordt uitgewerkt.

Bijlage 6

Bronnenlijst

- Gemeente Noordoostpolder (2012) - ‘Beleid Arbeidsmigranten Noordoostpolder’. Door de gemeenteraad vastgesteld op 13 november 2012.

- Gemeente Noordoostpolder (2013) - ‘Huisvesting arbeidsmigranten landelijk gebied Noordoostpolder’. Vastgesteld door het college van Burgemeester en Wethouders. Van kracht sinds 16 juli 2013.

- Gemeente Noordoostpolder (2014) - ‘Ander woongebruik kernen in Noordoostpolder’. Vastgesteld door het college van Burgemeester en Wethouders. Van kracht sinds 7 april 2014.

- Gemeente Noordoostpolder - monitor realisatie huisvesting arbeidsmigranten

- Besluit omgevingsrecht (2015), Bijlage II, artikel 4.

- Provincie Flevoland (2009) - Omgevingsplan 2006, Experiment Landelijk Gebied, Gebiedsplan huisvesting arbeidsmigranten gemeente Noordoostpolder.

- Kenniscentrum InfoMil - www.infomil.nl

BMC | onderzoek

TELEFOON
070 - 310 3800
E-MAIL
info@bmconderzoek.nl
WEBSITE
www.bmconderzoek.nl